JUAN RAMÓN RALLO

UNA REVOLUCIÓN LIBERAL PARA ESPAÑA

ANATOMÍA DE UN PAÍS LIBRE Y PRÓSPERO:
¿CÓMO SERÍA Y QUÉ BENEFICIOS OBTENDRÍAMOS?



Devolvamos a la sociedad el control de las pensiones,

Índice

Introducción

El extremismo en la defensa de la libertad no es ningún vicio. Y dejadme que os recuerde que la moderación en la defensa de la libertad no es ninguna virtud.

Barry M. Goldwater

La persona más peligrosa para cualquier gobierno es aquella capaz de pensar sin el corsé de las supersticiones y de los tabús convencionales. Esa persona

> inevitablemente llega a la conclusión de que su gobierno es deshonesto, insensato e intolerable.
>
> H. L. MENCKEN

En el año 2011, las economías occidentales llevaban ya cuatro años de crisis económica y los estragos de la misma comenzaban a percibirse en numerosos frentes: centenares de bancos descapitalizados, miles de empresas quebradas, millones de trabajadores desempleados y decenas de millones de familias con patrimonios enormemente menguados como consecuencia de la intensa depreciación de su vivienda. Fue en este caldo de cultivo en el que empezaron a

brotar por todo el planeta movimientos populares de protesta agrupados bajo el genérico calificativo de «indignados». Su nota común, precisamente, era la indignación. Pero ¿indignación frente a qué?

Si atendemos al manifiesto que apadrinó a estas masas, el *¡Indignaos!* de Stéphane Hessel, la indignación brotaba contra un sistema económico donde los gobiernos decían ser incapaces de sufragar los servicios básicos del Estado de Bienestar instaurado tras la segunda guerra mundial. El remanso de paz social llegaba a su fin porque se malograban las expectativas de varias generaciones de personas acerca de la ilimitada providencia del sector público: lo inaceptable no era que el Estado se hubiese vuelto anoréxico, ni siquiera que hubiese dejado de

crecer, sino que no podía seguir expandiéndose tanto como se había comprometido a hacer.

Al cabo, bajo ningún parámetro cabe considerar que los Estados occidentales se achicaran durante la crisis económica: en todos los países del G-7 (Estados Unidos, Canadá, Japón, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia) y también en la llamada «periferia» europea (Portugal, Irlanda, Grecia y España) el Estado era mucho mayor en 2011 que en 2007, tanto en términos absolutos como relativos. En cinco años, el sector público de estos países se había expandido una media del 15 por ciento y en todos los casos superaba el 40 por ciento del PIB; en algunos lugares, como Grecia, Italia o Portugal, se ubicaba en el 50 por ciento y en otros, como Francia, alcanzaba casi el 60 por ciento.

Pero acaso lo más sorprendente no fuera esa suerte de espejismo colectivo que creía ver un proceso de desarme del Estado cuando éste estaba acumulando un mayor poder que en ningún otro momento de la historia, sino que la indignación se dirigía contra un presunto acontecimiento (el achicamiento del sector público) que siglos atrás hubiese sido motivo de celebración y regocijo colectivo entre los ciudadanos. En su momento, los hombres libres no luchaban por agrandar el tamaño y el poder del Estado, sino por reducirlo a su mínima expresión. Lo que los indignados consideraban un fundamentado *casus belli* contra el conjunto del sistema, habría sido reputado por esos hombres libres de antaño como la más básica de las conquistas sociales. Thomas Jefferson proclamó que «el mal gobierno deriva del mucho

gobierno»; Thomas Paine sentenció que «la obligación de un patriota es proteger a su país de su gobierno»; el revolucionario americano Patrick Henry aseveró: «La Constitución no es un instrumento para que el gobierno le ponga límites a la sociedad, sino un instrumento para que la sociedad le ponga límites al gobierno»; el periodista estadounidense John L. O'Sullivan dejó escrito que «el mejor gobierno es el que menos gobierna»; y el escritor David Henry Thoreau llegó a afirmar que «el mejor gobierno es el que no gobierna en absoluto».

Semejante revolución copernicana —desde una indignación dirigida contra un Estado considerado demasiado grande, pese a ser mucho más pequeño que el actual, hasta una indignación dirigida contra un Estado considerado demasiado pequeño, pese a ser mayor que

en cualquier otro momento histórico— puede atender a dos circunstancias mucho más interrelacionadas de lo que inicialmente podría parecer. La primera, insuficiente por sí sola, es que los Estados modernos fueron capaces de multiplicar sus dadivosas promesas a la ciudadanía porque, previamente, saquearon a esa misma ciudadanía con un confiscatorio sistema tributario: despojados los ciudadanos de gran parte de sus propiedades, sólo les quedaba encomendarse a esas incumplidas promesas de sobregasto estatal para ver colmadas sus aspiraciones vitales. En este sentido, la indignación tendría un cierto componente de cliente insatisfecho: los ciudadanos aceptaron soportar una presión fiscal superlativa a cambio de unos servicios estatales cuya cantidad y calidad se percibían en progresivo

deterioro. Pero, a buen seguro, este hecho sólo puede explicar una parte menor del enfado generalizado de una población que se oponía con igual fiereza a todo proceso privatizador que fuera aparejado a una minoración de la losa tributaria.

La razón de fondo de esa indignación favorable al hiperestado es que la mayor parte de los individuos ha terminado creyendo que un sector público gigantesco resulta imprescindible para disfrutar de una sociedad cada vez más libre y próspera. Con un Estado pequeño —se asume— la mayor parte de la población quedaría pauperizada y desamparada frente a un sistema, el capitalista, profundamente inhumano y antisocial: los ciudadanos piensan que no pueden

vivir sin el Estado y en gran medida lo piensan porque desconocen cómo vivir sin el Estado.

He ahí el motivo por el que estas dos posibles explicaciones de la indignación popular estaban más interrelacionadas de lo que en principio parecía: conforme el Estado ha ido creciendo a costa de la sociedad, los individuos han ido olvidando cómo vivir sin el Estado. En nuestra época, la vida de cualquier persona, desde la cuna a la sepultura, se desarrolla absolutamente subordinada al Estado: nace en hospitales públicos, se educa en escuelas públicas, se gana la vida dentro de un entramado de subvenciones, impuestos y regulaciones estatales, se jubila dentro del sistema público de pensiones y, finalmente, vuelve al hospital público para morir. Siendo el Estado tan omnipresente, apenas podemos concebir

cómo sería nuestra existencia sin él: nuestra sociedad se ha vuelto Estado-dependiente y cualquier freno a su exponencial crecimiento es observado como un ataque directo contra el bienestar social.

La crisis económica, pese a haber sido cebada por los bancos centrales, unas burocracias estatales engendradas para privilegiar al sistema financiero, no sólo no ha contenido esta voluntariosa servidumbre hacia el sector público, sino que la ha alimentado. En tiempos de zozobra, la Administración es reputada como el garante último del bienestar individual, como el *deus ex machina* capaz de solventar todo problema, como la mutualidad de último recurso frente a la mayor de las incertidumbres. Lejos de huir del Estado, los individuos se lanzan a sus brazos buscando seguridad y si ese

Estado es incapaz de proporcionársela, muestran su faz más indignada por considerar que son víctimas de un fraude político o de una conspiración plutocrática: todo menos quitarse la venda de los ojos y admitir que el Estado no sólo no es omnipotente, sino que todo el poder que pueda poseer deriva de habérselo arrebatado previamente al conjunto de la sociedad.

Más de dos décadas después de que el socialismo real certificara su fracaso con la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, la planificación centralizada goza de una excelente salud. Sin duda, la gente podrá haberse desencantado de políticos y burócratas, pero sigue confiando ciegamente en el Estado: su problema con el Estado no reside en su naturaleza coactiva y violenta, sino en que, a su entender, no

gestiona su poder absoluto en beneficio de la sociedad. Los indignados siguen buscando al mesiánico Prometeo que les entregue el divino fuego que les permita someter a la maquinaria estatal al bien común.

Por supuesto, al Estado le conviene continuar cebando tales ideas, prejuicios y temores. Su combustible vital pasa por conservar y acrecentar esa ilusión colectiva de que resulta imprescindible para el funcionamiento de la sociedad. El filósofo escocés David Hume ya dejó escrito a mediados del siglo XVIII que todo gobierno, por tiránico que sea, descansa en última instancia sobre el consentimiento tácito de sus súbditos; cuando tales súbditos descubren que, como el emperador del cuento de Andersen, una determinada forma de gobierno está desnuda, el régimen termina cayendo y

siendo sustituido por otro. Por consiguiente, nada es tan esencial para la preservación de toda la burocracia estatal que atribuir sus inexorables fracasos o bien a externos chivos expiatorios (la culpa es de los ricos, de los especuladores, de los defraudadores, de los antipatriotas, de los mercados, etc.), o bien a formas de organización estatal específicas (la monarquía no funciona pero la república sí, la democracia representativa es un fracaso pero la directa supondría un éxito, las listas cerradas impiden el buen funcionamiento del sistema pero las listas abiertas lo regenerarían, etc.). Lo que en todo caso resultará inadmisible es cuestionar al propio Estado.

La adicción moderna al Estado, pues, se sustenta sobre estos dos pilares: la vana ilusión de que otro Estado es posible —uno mucho más justo y exitoso que

el actual— y el absoluto desconocimiento de formas de convivencia y cooperación alternativas a la coacción estatal. Esperanza y miedo, dos pulsiones básicas para el control social que los Estados modernos han utilizado y siguen utilizando para consolidar su control sobre la ciudadanía.

El propósito central de este libro es el de mostrar que Occidente, y muy en particular España, necesita avanzar hacia un modelo de sociedades mucho más libre donde el sector público se reduzca a una mínima expresión. Para probar esta controvertida tesis, comenzaré exponiendo por qué el Estado es y sólo puede ser una forma fallida y empobrecedora de organización social para, acto seguido, pasar a describir cómo funcionaría una comunidad donde la práctica totalidad de las relaciones humanas —sanidad,

educación, pensiones, infraestructuras, etc.— tuvieran un carácter voluntario y se desarrollaran a través de un mercado libre. Ni esperanza en el Estado ni miedo en el mercado. Ése será, pues, el propósito fundamental de esta obra: demostrar que no existen razones válidas para justificar un Estado hipertrofiado que vaya acaparando poderes crecientes sobre nuestras vidas.

Es muy probable que muchas de las opiniones que el lector encuentre en las siguientes páginas le resulten chocantes y parcialmente incomprensibles. Incluso aquellas personas que se consideran más «progresistas» y que reniegan de las tradiciones recibidas guardan una animadversión hacia los cambios que es directamente proporcional a la intensidad de estos cambios (es lo que se conoce como sesgo del statu quo). En gran

medida los seres humanos somos animales de costumbres y tendemos a caer en el error de pensar que las cosas sólo pueden funcionar del mismo modo en que han venido funcionando hasta la fecha. Sin embargo, lo cierto es que el ser humano no sólo tiene una gran versatilidad para adaptarse a muchos tipos de cambios (pensemos en los distintos asentamientos humanos que históricamente han prosperado en medio de una gran variedad de climas y condiciones socioeconómicas), sino que los grandes saltos en su calidad de vida han acarreado revoluciones en su organización social y económica. Temer y oponerse a los cambios saludables es una forma de apuntalar el estancamiento en la mediocridad.

De ahí que mi recomendación antes de comenzar a leer este libro es que lo afronte con la mente abierta: lo que en él encontrará constituye una auténtica revolución en nuestro rígido, coercitivo y encorsetado marco de relaciones sociales. Pero antes de rechazar toda propuesta radical de cambio como inaceptable, plantéese si acaso no existen razones de peso que la hagan muy preferible a su insatisfactoria situación actual. La cuestión a dilucidar es si, tal vez, el continuo agrandamiento y reforzamiento del Estado no ha constituido una huida hacia delante y un rotundo fracaso colectivo a la hora de solventar las múltiples problemáticas sociales a las que se enfrenta España y el conjunto de Occidente.

En suma, se trata de saber si las masas populares que exigen un Estado todavía mayor al actual no son más que las penúltimas víctimas de un engaño colectivo que les lleva a reclamar un mayor poder para sus verdugos; a saber, la versión moderna del servil ¡*viva las caenas!*

Del hiperestado al Estado mínimo

1

El Estado

El Estado es la gran ficción a través de la cual todo el mundo quiere vivir a costa de los demás.

BASTIAT

El Estado ni es razón ni es elocuencia: es fuerza.

GEORGE WASHINGTON

> Si la gente se comportara como los Estados, llamarías a la policía.
>
> KELVIN THROOP

El Estado es coacción, violencia. La inmensa mayoría de la gente se opone de manera instintiva al ejercicio de la violencia pero, paradójicamente, aprueba sin reservas la existencia del Estado. Todo el mundo rechaza los trabajos forzados pero, en varios países occidentales, la mayoría de la población sigue aceptando el servicio militar obligatorio; todo el mundo rechaza el robo con intimidación, pero la mayoría de la gente sigue aceptando la legitimidad de los impuestos y la

amenaza del uso de la fuerza contra aquellos que se nieguen a abonarlos; todo el mundo rechaza que una compañía nos cobre por unos servicios que no le hemos demandado, pero la mayoría acepta que el Estado nos fuerce a pagar el sistema educativo estatal aunque queramos utilizar otros centros de enseñanza; todo el mundo rechaza que un empresario contrate a unos mafiosos para que fuercen el cierre de sus competidores, pero muchos aceptan que el Estado establezca monopolios públicos o que restrinja coactivamente la libre competencia repartiendo licencias de exclusividad entre aquellas personas a las que él escoja.

Claramente, demasiadas personas emplean una doble vara de medir: repudian la violencia empleada por particulares y, sin embargo, la aceptan a pies

juntillas cuando la ejerce el Estado (Huemer, 2012a). Tal vez sea porque tiende a definirse y a caracterizarse al Estado como el monopolio territorial de la violencia legítima. Pero ¿acaso lo rechazable del uso de la violencia es quien la ejerce y no, simplemente, el hecho de que se ejerza? ¿Acaso el uso ofensivo de la violencia no es rechazable en sí mismo? En la práctica, de hecho, casi nadie considera que cualquier actuación violenta del Estado sea legítima por el hecho de haber sido ejecutada por el Estado: las invasiones militares, los genocidios, la tortura o la esclavización son actos que la inmensa mayoría de la sociedad considera ilegítimos, incluso si los perpetra el Estado.

Pero si rechazamos el uso ofensivo de la violencia incluso cuando sea obra del Estado, entonces deberemos

plantearnos cuáles son los principios normativos por los que debe regirse una sociedad que desee minimizar la violencia y los conflictos entre sus miembros; esto es, deberemos plantearnos cuáles son las normas que permiten la cooperación pacífica, voluntaria y mutuamente beneficiosa dentro de una sociedad y a las que deben someterse todos… incluido el Estado. En este sentido, toda norma pueden reducirse o a una prohibición o a una obligación sobre los recursos materiales o sobre las acciones de las personas. Por consiguiente, la pregunta a efectuarnos: ¿qué prohibiciones u obligaciones universales permiten minimizar los conflictos que puedan emerger en relación con los recursos materiales o con las acciones de las personas?

Es evidente que normas del tipo «todo está permitido» o «todo está prohibido» no solventarían nada: si Pedro quiere leer un libro y Pablo quiere que Pedro no lo lea, permitirle a Pedro leerlo y a Pablo que le impida leerlo serían un foco irresoluble de conflictos. Los recursos —incluidas las acciones de las personas— son escasos en el sentido de que no caben usos incompatibles sobre los mismos: si todo el mundo intenta controlar un mismo recurso, emergerá naturalmente un conflicto que podría degenerar en violencia, de ahí que haya que determinar qué usos son legítimos y cuáles no.

Históricamente ha habido dos grandes sistemas normativos universales que han configurado los principios de justicia por los que se puede regir una sociedad (Jasay, 2002): el principio socialista «de cada cual según sus

capacidades, a cada cual según sus necesidades» y el principio liberal «a cada uno lo suyo (*suum cuique)*». El primero supone afirmar que cualquier persona tiene derecho a hacer uso de todos aquellos recursos que necesite, incluyendo el derecho de obligar a sus conciudadanos a que le proporcionen aquellos servicios para cuya provisión éstos estén capacitados. Aunque parece una regla sencilla de aplicar, acarrea importantes problemas. De entrada, no resuelve los conflictos en cuanto al uso de recursos: ¿qué sucede si dos o más personas necesitan utilizar un mismo recurso escaso? Una opción sería que la necesidad más valiosa prevaleciese sobre el resto, pero esto nos conduce al siguiente problema: no existe ningún mecanismo para transmitir y comparar adecuadamente la información relativa a la intensidad de las necesidades de cada

persona. ¿Qué ocurre si dos individuos afirman que su necesidad es más importante que la del otro? Pues que una tercera parte debería decidir con base a su muy arbitrario juicio y percepción de la situación. Pero, en tal caso, todo el mundo desarrollaría unos incentivos fuertemente perversos para tratar de engañar a los demás: los individuos revelarían unas necesidades personales exageradas y unas capacidades propias muy reducidas; es decir, todos desarrollarían incentivos para tratar de aportar lo mínimo posible a la sociedad recibiendo lo máximo posible de ella.

Parece claro, pues, que el principio socialista de justicia ni es funcional ni minimiza los conflictos: al contrario, los mantiene intactos y, para más inri, los contamina de muy negativos acicates para que todo el mundo defraude al

resto. Sólo es necesario observar qué sucede actualmente en aquellos ámbitos en los que la disponibilidad de recursos no está adecuadamente definida (por ejemplo, en las aguas territoriales que reclaman para sí diversos Estados): se instituyen conflictos permanentes en lugar de colaboración pacífica sobre los mismos. Siendo el principio socialista de justicia incapaz de garantizar una convivencia armoniosa, cooperativa y enriquecedora dentro de una sociedad, ¿qué sucede con su alternativa, con el principio de justicia liberal «a cada uno lo suyo»?

Para empezar, conviene acotar un poco su significado. ¿Qué es «lo suyo» que le corresponde controlar a cada uno? Básicamente su propiedad. El ideal de justicia liberal parte de la base de que los recursos externos son «apropiables»: el dueño se reserva un derecho de control

absoluto y prioritario sobre su propiedad, pudiendo evitar que el resto de individuos la utilicen. Ahora bien, ¿cómo se convierte alguien en propietario? El principio general es el de *finders, keepers* (quien lo encuentra se lo queda): aquellos bienes que no tienen un dueño pueden pasar bajo el dominio de quien los encuentre, los reclame y comience a utilizarlos, ya que nadie sale perjudicado por ello (si nadie había utilizado previamente un determinado bien, que alguien le dé un uso y se lo quede no perjudica por definición a nadie). Después de que un individuo se ha apropiado de un bien, éste ya puede donarse, intercambiarse o legarse a otras personas: en definitiva, su propiedad ya puede transferirse.

Llegamos así a la segunda pata de los principios liberales de justicia: *pacta sunt servanda*, esto es, los contratos voluntarios obligan a las partes. Precisamente porque los contratos permiten modular derechos y obligaciones individuales, se convierten en los instrumentos apropiados para transferir títulos de propiedad y también para asumir obligaciones personales; es decir, para reordenar la disponibilidad social sobre los recursos escasos, incluyendo los servicios prestados por terceros.

Si nos fijamos, el ideal de justicia liberal —el *suum cuique*— evita la aparición de conflictos sobre la utilización de recursos escasos delimitando una jerarquía de legitimidad sobre su uso: la disponibilidad de los bienes queda perfectamente asignada a través de los títulos de propiedad y de los contratos, es

decir, a través de los principios de *finders, keepers* y de *pacta sunt servanda*. Gracias a ello, además, el potencial de cooperación y colaboración humana se expande exponencialmente: dado que nadie lo tendrá todo, necesitará colaborar con el resto de personas para intercambiar sus bienes o servicios por otros que necesite (colaboración que sólo podrá adquirir una dimensión verdaderamente estable y rigurosa si los derechos y las obligaciones de cada parte se pactan, explícita o tácitamente, en un contrato vinculante). Sin propiedad y derechos correctamente determinados, es imposible que haya cooperación salvo en círculos sociales muy reducidos (como la tribu), pues toda cooperación presupone una cierta asignación preliminar de quién tiene derecho a qué y, por tanto, de qué puede ofrecer cada cual a la otra

parte. Una vez que tales cuestiones se hallen resueltas, la cooperación social ya puede emerger con toda su potencia en beneficio de todas las partes implicadas.

En suma, el ideal de justicia liberal evoluciona hacia la convivencia pacífica y cooperativa de todos los individuos a través de los intercambios libres en sociedad y en el mercado. Todo lo contrario que el ideal socialista de justicia, el cual por necesidad degenera en el conflicto permanente y en la opresión de unos sobre otros. En cierto modo, podríamos decir que el liberalismo conduce al establecimiento de relaciones simbióticas de cooperación que refuerzan las interrelaciones grupales (todas las partes salen ganando de su cooperación), mientras que el socialismo consolida formas parasitarias de depredación que erosionan la convivencia.

Así, los Estados no son sólo monopolios institucionalizados de la violencia, sino de la violencia parasitaria. Su propósito no es el de ejercer la violencia por el mero placer sádico de hacerlo, sino para vivir a expensas de la sociedad. De ahí que el Estado sea una organización profundamente antisocial: lejos de reforzar los lazos sociales, los socava. Sin embargo, fijémonos en que los Estados modernos no llegan al extremo de eliminar por entero esos lazos sociales: son conscientes de que resulta preferible permitir ciertas esferas de cooperación voluntaria para que se siga generando riqueza rapiñable en su interior. El Estado moderno no adopta en su totalidad el principio de justicia socialista porque nadie puede reinar sobre el caos: al contrario, prefiere abrazar formalmente el principio de justicia liberal,

pero limitándolo enormemente en nombre de la redistribución de la renta (es decir, en nombre del principio de justicia socialista). El discurso dominante, de hecho, consiste en afirmar que el mercado es mejor que el Estado a la hora de producir riqueza, pero mucho peor distribuyéndola. Así, la famosa Tercera Vía entre liberalismo y socialismo ha pasado a propugnar una división de roles entre el mercado y el Estado: el primero se debe ocupar de producir la riqueza y el segundo de redistribuirla.

El objetivo, claro está, es presentar al Estado como un ente benevolente, providente y cohesionador: no como un parásito, sino como un justiciero Robin Hood. Una propaganda especialmente seductora en la medida en que las cúpulas de poder de ese Estado se determinan mediante un procedimiento

democrático: «el pueblo» no se ve explotado por el Estado, sino representado en el Estado. Pero que las cúpulas del Estado sean electas democráticamente no vuelve al Estado menos coactivo o parasitario: esas cúpulas, una vez colocadas al frente del monopolio de la violencia, tenderán a instrumentalizarlo para conseguir sus propios intereses, que no coincidirán con los intereses de los ciudadanos sino con los de aquellos grupos de presión organizados que pueden proporcionarles suculentos réditos, dádivas y prebendas (por ejemplo, financiación para sus campañas electorales o puestos directivos en el sector privado para ellos mismos o sus allegados).

Al cabo, es un error pensar que el Estado va a ser, en última instancia, controlado por los votantes, quienes evitarán

su corrupción y sus abusos de poder a través de los recurrentes comicios electorales. Por supuesto, existen entramados institucionales más proclives que otros a limitar la arbitrariedad del poder político, pero ninguno acaba con los muy perversos incentivos que caracterizan a todo Estado: por lo general, el votante suele ser presa de la propaganda electoral e ideológica de las grandes formaciones partidistas, ya que sus incentivos para informarse sobre la realidad política son ínfimos; es lo que se conoce como el principio de «ignorancia racional» de los votantes: el coste de acceder, indagar y procesar todo el volumen de información asociada a la actualidad política es gigantesco en comparación con la influencia que posee el votante individual sobre el resultado de unas elecciones. Pero es que, además, ni siquiera un votante

formado e informado suele ser garantía de un juicio ponderado, imparcial y acertado; es lo que se conoce como el «mito del votante racional»: los «intelectuales» no son inmunes a los prejuicios y sesgos que padece el hombre de la calle; en ocasiones, algunos de ellos incluso los padecen en una versión más acusada, cayendo en el sectarismo político. En suma: el votante no suele informarse sobre todos y cada uno de los detalles necesarios para votar con fundamento, pero, aunque lo hiciera, será presa de sesgos, prejuicios o lagunas que inevitablemente le conducirán a elegir mal cuando trata de elegir sobre todo y sobre todos. No podemos controlar al político y, aunque lo hiciéramos, el Estado seguiría tomando malas y coactivas decisiones.[*]

Lo razonable, por consiguiente, sería asumir con una cierta dosis de humildad y escepticismo que no somos especialmente buenos a la hora de tomar decisiones colectivas y que, por tanto, deberíamos minimizar los ámbitos en que todos decidimos sobre todo (Huemer, 2012c), pues en caso contrario no sólo nos equivocaremos, sino que además otorgaremos un enorme poder a personas —políticos, burócratas y grupos de presión— que serán muy difíciles de controlar. En este sentido, el premio Nobel de Economía James Buchanan propuso observar la política «sin romanticismos», es decir, analizarla considerando los incentivos y restricciones reales de aquellos que detentan el poder en lugar de asumir que todos ellos son seres abnegados, angelicales y capacitados para satisfacer todas las necesidades de los ciudadanos: en

verdad, son simplemente un grupo de personas que tenderán a utilizar el monopolio de la violencia en beneficio propio bordeando todos los controles formales e informales que existan contra su abuso de poder.

Ahora bien, podría suceder que, aun cuando asumiéramos que el Estado no es más que —por usar la feliz expresión de san Agustín— «una banda de ladrones», aceptáramos ser sus súbditos a cambio de los servicios que nos ofrece. Más o menos es lo que pasa con las mafias asentadas en un territorio: sus ciudadanos pueden llegar a «valorar» más altamente la «seguridad» que les proporciona la mafia que la mordida que deben pagarle periódicamente. En este sentido, uno podría pensar: sin Estado no tendríamos educación, ni sanidad, ni pensiones, ni carreteras, ni dinero, ni

cultura, ni I+D, ni asistencia a los más desfavorecidos, ni justicia, ni seguridad, por tanto habrá que plegarse a la «banda de ladrones» para poder disfrutar de todos estos bienes básicos para el buen vivir.

El propósito de este libro es, justamente, demostrar que la sociedad podría prestar y disfrutar de todos esos servicios sin necesidad de recurrir al Estado, es decir, a la violencia generalizada. Como principio general, hemos de recordar que el Estado no cuenta con recursos propios: todos los fondos con los que provee sus servicios son fondos arrebatados impositivamente a la sociedad. La cuestión que hay que plantearse, pues, es por qué una sociedad que cuenta con los recursos suficientes para proporcionarse los servicios que esa misma sociedad demanda es, empero, supuestamente incapaz de

hacerlo. Al cabo, si la sociedad pudiera autónoma y voluntariamente llegar al mismo resultado que el Estado por la vía coactiva (o incluso a uno mejor), sería descabellado preferir la organización coactiva estatal al orden social voluntario: sería tanto como preferir el despotismo sobre la libertad.

Uno de los motivos que suele aducirse para justificar la intervención del Estado apela a la eficiencia: si existieran problemas de coordinación (lo que técnicamente se suele denominar «fallos del mercado») que impidieran a una sociedad proveerse de algunos de los bienes y servicios que ésta demanda, entonces podría argüirse que la coacción estatal quedaría justificada por motivos meramente funcionales; por ejemplo, podría haber algunas actividades que la cooperación social voluntaria no pudiera

emprender y donde se necesitara de una dirección centralizada y coactiva (paradigmáticamente, la defensa militar). Los dos principales fallos del mercado que suele pensarse que maniatan al libre mercado para proveer ciertos bienes y servicios son las externalidades (situaciones en las que los precios de mercado no transmiten fidedignamente los costes o los beneficios asociados a un bien o servicio) y los bienes públicos (bienes cuya financiación requiere de una amplia coordinación social que se asume imposible en ausencia de coacción por la existencia de gorrones). A lo largo de la segunda sección del libro comprobaremos, caso por caso, que estos y otros posibles fallos de mercado no suponen problemas realmente serios que impidan la provisión de la práctica totalidad de los servicios que hoy monopoliza el Estado. Ahora bien,

aun cuando hubiera algún supuesto en que así fuera, conviene recordar que la intervención del Estado sólo podría llegar a quedar justificada para aquellos ámbitos donde el libre mercado fuera incapaz de llegar, pero no para todos los restantes: es lo que se conoce como «principio de subsidiariedad». Por desgracia, los Estados modernos no tienden a actuar de manera subsidiaria con respecto al mercado, sino de manera prioritaria.

El segundo motivo que para algunos justifica la intervención del Estado se asocia a razones de equidad: podría suceder que necesitáramos de un agente externo que nos despojara de nuestros recursos y procediera a redistribuirlos entre todos los miembros de una comunidad en aras de una mayor equidad. Tal objetivo podría llegar a justificar

la intervención del Estado en dos casos: el primero, si resultara ser cierto que una sociedad con una distribución más igualitaria de la renta es superior a una sociedad con una distribución más desigualitaria de la renta; el segundo, si fuera necesario garantizar un acceso universal a ciertos servicios fundamentales que en un mercado libre quedarían fuera del alcance de la mayoría de la población. En cuanto al primero de estos casos, no es verdad que las sociedades más igualitarias sean intrínsecamente preferibles a las más desigualitarias (Huemer, 2012b): el ser humano tiene pulsiones que lo aproximan a buscar la igualdad con sus semejantes pero también otras pulsiones que lo impulsan a diferenciarse de ellos, de manera que la igualdad carece per se de valor social intrínseco y no puede servir de base para justificar la coacción

estatal (aunque la igualdad sí puede poseer un elevado valor personal para muchos individuos, sintiéndose impulsados a tratar de minorar pacíficamente las diferencias en la distribución de los recursos dentro de la sociedad, tal como estudiaremos más adelante). Distinto es el segundo caso: una sociedad donde todo el mundo tenga acceso a ciertos servicios fundamentales sí parece preferible a una donde no todos lo tengan (nótese que este acceso universal no presupone igualdad social alguna: una sociedad muy desigualitaria pero donde todos los individuos fueran suficientemente ricos podría lograr un acceso global a todos esos servicios). La cuestión a plantearse, pues, es si, en ausencia de Estado, la totalidad de la población sería capaz de afrontar el pago de servicios hoy estatalizados. En la actualidad, muchas

personas se sienten incapaces de afrontar el pago de, por ejemplo, la sanidad o de la educación porque su renta «disponible después de impuestos» es muy reducida: pero, evidentemente, tal pregunta deberían formulársela con respecto a su renta *antes* de impuestos. Defender la coacción estatal bajo el argumento de que mucha gente sería incapaz de acceder a ciertos servicios básicos a partir de su renta *después* de impuestos no diferiría mucho de la justificación empleada por muchos esclavistas cuando afirmaban que, en ausencia de su coercitivo manto protector, sus esclavos no serían capaces de sobrevivir por sí solos. Tal como decía el psiquiatra estadounidense Thomas Szasz, «el proverbio dice "no muerdas la mano que te da de comer" pero quizá deberías morderla si te impide alimentarte por ti mismo». En los siguientes

capítulos, precisamente, trataremos de cuantificar el coste fiscal del Estado para dilucidar la cuestión de si éste es indispensable para garantizar el acceso del conjunto de la sociedad a los servicios que hoy monopoliza o si, en cambio, existen fundadas razones para suponer lo contrario.

2

El coste del Estado

La gente empieza a darse cuenta de que el aparato del gobierno es costoso. Lo que aún no ven es que el peso recae sobre ellos.

FREDERIC BASTIAT

Gravar con impuestos las rentas del trabajo equivale a instituir el trabajo forzoso. Apoderarse de los resultados del trabajo

> de una persona es lo mismo que apoderarse de su tiempo para obligarle a realizar ciertas actividades.
>
> ROBERT NOZICK

Muchas personas temen que sin un Estado que proporcione «gratuitamente» bienes y servicios básicos, como la educación o la sanidad, no serían capaces de costeárselos. En realidad, el Estado no proporciona gratuitamente nada, sino que traslada su coste sobre terceras personas: lo habitual es que esas terceras personas sean los contribuyentes, quienes, con el abono coercitivo de impuestos, sufragan las distintas partidas del presupuesto de las administraciones

públicas. Pero ése no tiene por qué ser el único mecanismo de hacerlo: otra forma de financiar los servicios estatales sería la de, por ejemplo, obligar a algunos ciudadanos a trabajar de manera gratuita y desinteresada en beneficio de la comunidad; eso es lo que, de hecho, sucede con el servicio militar obligatorio, y es un mecanismo que en principio podría extenderse a muchos otros ámbitos (a saber, que profesores, médicos, administrativos, proveedores de material sanitario o constructoras desarrollaran su tarea sin cobrar nada del Estado o cobrando unas rentas muy reducidas). Que esta última alternativa nos resulte intuitivamente muy poco aceptable mientras que la de obligar a los ciudadanos a entregarle al sector público una parte muy sustancial de sus rentas (impuestos) la asumamos con normalidad sólo ilustra

hasta qué punto el Estado ha logrado disociar dos conceptos que son, en el fondo, muy similares: los impuestos y el trabajo forzoso (un impuesto sobre la renta del ciento por ciento sería casi idéntico a un régimen de esclavitud a tiempo completo).

En este sentido, quienes caen en la trampa de la servidumbre por conveniencia, en la trampa de aceptar la coacción gubernamental a cambio de un plato de lentejas, deberían plantearse qué carga tributaria les supone realmente la maquinaria estatal. Al cabo, podría suceder que muchos estén pagando más impuestos de lo que son conscientes y que, por tanto, descubran que sí podrían acceder a servicios tan buenos o mejores que los prestados violentamente por el sector público sin necesidad de rendir su libertad al Estado.

En 2012, las Administraciones Públicas españolas obtuvieron unos ingresos de 382.000 millones de euros, monto que obviamente se extrajo de la sociedad española. Promediando esa suma entre el número de ciudadanos españoles, obtenemos que cada uno tuvo que abonar al Estado una media de 8.274 euros; cifra que, para más inri, ha aumentado casi sin freno durante las últimas tres décadas. Conviene aclarar que esa muy elevada aportación de casi 8.300 euros por español ni siquiera serviría para cubrir todos los gastos del sector público, los cuales, y sin contar el rescate de la banca, superaron en 2012 los 450.000 millones de euros: es decir, el coste fiscal de 8.300 euros por español presupone un muy considerable recorte del gasto público y de los servicios estatales recibidos; en caso de querer

mantener los servicios estatales en su forma actual, esa carga fiscal tendría que ser un 20 por ciento superior y ubicarse en los 10.000 euros por español (actualmente, esa diferencia se paga endeudando a los españoles, lo que sólo pospone la decisión final en el tiempo: o menos gasto o más impuestos).

Con todo, dividir los ingresos del Estado entre el conjunto de los españoles no resulta demasiado realista, pues más de siete millones de españoles tenían en 2012 menos de dieciséis años, de modo que, salvo excepciones, ni estaban generando rentas ni disponían de ahorros a partir de los cuales abonar impuestos. Se vuelve necesario, por consiguiente, extraerlos del cómputo y recalcular el coste tributario centrándonos en la población con más de dieciséis años: en tal caso, la mordida fiscal asciende a 9.715 euros por

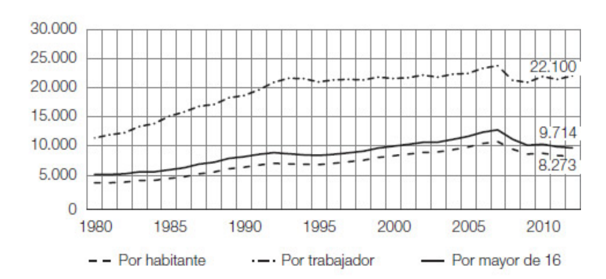
ciudadano (11.600 euros si no se produjera un intenso recorte de los gastos hasta cuadrar las cuentas). En realidad, la carga fiscal real por contribuyente todavía es más onerosa, ya que no todo español de más de dieciséis años posee rentas o patrimonios propios que sean gravados por el Fisco. En muchos casos, es el cabeza de familia el único que obtiene rentas que luego redistribuye entre el resto de sus allegados (por ejemplo, sus hijos universitarios o su cónyuge).

Uno podría intentar aproximar esa mayor carga fiscal dividiendo todos los ingresos públicos entre el número de personas ocupadas, en cuyo caso llegaríamos a un coste fiscal de 22.100 euros por trabajador (26.500 euros sin recortes del gasto). Sin embargo, este cálculo resultaría engañoso: no todas las rentas que obtienen los españoles proceden del

trabajo (empresas, pensionistas o fondos de inversión también pagan impuestos y no son trabajadores) y, por tanto, no todo el yugo fiscal les es imputable a ellos.

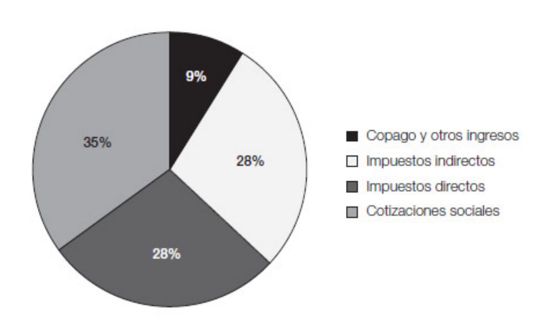
En resumen: el coste medio por contribuyente es sin duda inferior a 22.100 euros, pero también ha de ser por necesidad superior a los 9.715 euros anuales.

Coste del Estado español (euros 2012)



Ante tales cifras, uno podría estar tentado a pensar que la carga fiscal «media» es tan elevada porque los ricos pagan muchos impuestos mientras que los pobres apenas tributan, lo que vendría a respaldar la generalizada idea de que los servicios estatales son universalmente accesibles gracias a la redistribución estatal. Sin embargo, una simple ojeada a la fuente de los ingresos públicos debería bastarnos para intuir que semejante juicio dista de ser cierto: el 35 por ciento de los ingresos públicos son cotizaciones sociales, donde impera la proporcionalidad en los tipos impositivos (incluso una cierta regresividad); el 28 por ciento procede de impuestos indirectos (IVA y Especiales), donde tampoco se discrimina específicamente entre niveles de renta; y el 4 por ciento proviene de copagos en los servicios estatales, donde

nuevamente apenas se distingue entre niveles de renta. Sólo el 28 por ciento de los ingresos se cosechaban de impuestos directos (IRPF, Sociedades, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, etc.) donde sí hay una mayor progresividad.



Fuente: IGAE.

Al final, pues, más de dos tercios de la carga fiscal de los españoles se soporta con independencia del nivel de renta, lo que, por tanto, parece indicar que el

coste fiscal medio supera los 10.000 euros por español mayor de dieciséis años no porque los ricos compensen los nulos impuestos que abonan los pobres, sino porque, en efecto, cada español paga como media más de 10.000 euros anuales en impuestos, asumiendo que se practican los correspondientes recortes en los servicios públicos para cuadrar las cuentas (en caso contrario, debería pagar aún más impuestos).

Otra forma de llegar al mismo resultado es calcular los impuestos que aproximadamente pagará el salario bruto más frecuente entre los españoles en 2011 (el llamado salario modal), esto es, alrededor de 15.500 euros anuales. Sintetizaremos la cuestión asumiendo que ese salario modal sólo está sometido a los tres grandes tributos de nuestro panorama patrio: las cotizaciones sociales, el

IRPF y los impuestos indirectos sobre el gasto (IVA y Especiales). Nótese que, con esta simplificación, estamos dejando fuera casi el 10 por ciento de los ingresos estatales —que de un modo u otro también se extraen de la ciudadanía— y que asumimos el correspondiente recorte del gasto público para cuadrar las cuentas; en caso de no hacerlo, las siguientes cifras serían incluso mayores.

En cuanto a las cotizaciones sociales, el trabajador modal terminará abonando alrededor de 5.500 euros anuales (1.000 euros mediante la contribución propia y 4.500 mediante la contribución empresarial a su cuenta); por lo que respecta al IRPF, las rentas de 15.500 euros anuales soportan (incluyendo las retenciones mensuales) una mordida de 1.500 euros; por último, si el gravamen medio sobre el consumo actual se ubica en torno al 18

por ciento (según Eurostat, entre 2001 y 2011, el tipo medio, antes de las nuevas y abusivas subidas del IVA y de los Especiales de 2012, era del 15,2 por ciento) y asumimos que el trabajador modal gasta el 90 por ciento de su renta disponible después de impuestos, la fiscalidad indirecta alcanzará los 2.100 euros.

En total, pues, el trabajador con el sueldo bruto más común en España —15.500 euros que, en realidad, son 20.100 añadiendo las cotizaciones a la Seguridad Social que el empresario ingresa a su nombre— soporta una tributación anual de 9.200 euros anuales, lo que, como podemos ver en el siguiente cuadro, equivale a una carga fiscal sobre el trabajador de casi el 50 por ciento de su salario total.

Salario total del trabajador antes de cotizaciones sociales	20.100
Cotización a la Seguridad Social a cuenta del empresario	–4.600
Salario bruto en nómina	15.500
Cotización a la Seguridad Social a cuenta del trabajador	–1.000
IRPF	–1.500
Salario disponible después de impuestos directos	13.000
Impuestos indirectos sobre el consumo	–2.100
Renta final disponible	10.900

Los números resultan todavía más escandalosos si, en lugar de considerar el salario modal de España, tomáramos el salario medio, cifrado en 22.900 euros: en tal caso, el pago de impuestos asciende a 14.500 euros anuales. Peor todavía es el caso del trabajador cualificado, aquel que marca la diferencia en el nivel de desarrollo y en la calidad de vida de la que disfruta un país (científicos, ingenieros, investigadores, médicos especialistas, directivos, informáticos...): una persona que disfrute de un sueldo bruto de 60.000 euros anuales estaría pagando

más de 37.000 euros anuales en impuestos: un auténtico atraco en relación con los servicios que recibe y que, desde luego, no le incentivan a permanecer en nuestro país. Mas, dejando de lado al personal cualificado, el coste tributario del Estado para la inmensa mayoría de trabajadores por cuenta ajena oscilará entre los 9.500 y 13.500 euros anuales; monto que se duplicaría en el caso de un hogar con dos trabajadores.

Este mismo cálculo podríamos efectuarlo para los trabajadores autónomos y para las empresas. Los primeros pagarían, como poco, unos impuestos anuales de unos 7.500 euros en el caso de que cuenten con unos ingresos netos de 20.100 euros (cantidad que representa los ingresos netos comparables a un sueldo bruto de 15.500 euros de un trabajador por cuenta ajena). Esta

tributación algo inferior a la de los empleados por cuenta ajena se debe a que el autónomo puede rebajar potestativamente su base de cotización a la Seguridad Social hasta un mínimo de 858 euros mensuales en 2014 y, además, tributa a un tipo total algo inferior (en torno al 30 por ciento). Una fiscalidad menos agresiva que, en cualquier caso, va ligada a la percepción de menores prestaciones por parte del Estado (limitada, o inexistente, indemnización por desempleo y una pensión futura menor).

En el caso de las empresas, los últimos tipos efectivos corregidos de que disponemos gracias a la Dirección General de Tributos son los de 2009, y oscilaban entre el 22 por ciento y el 25 por ciento de la base liquidable. Sin embargo, como la definición de base liquidable no coincide con la de beneficio contable,

probablemente sea más útil tomar como referencia el tipo efectivo sobre los resultados brutos que presenta la Agencia Tributaria y que alcanzó el 12,7 por ciento en 2012. De esta manera, una empresa con 200.000 euros de beneficio pagaría 25.400 euros en Impuesto de Sociedades. La cifra podrá parecer escasa si la comparamos con la tributación de las rentas del trabajo, pero no deberíamos olvidar que los beneficios de una empresa sólo pueden ser disfrutados por sus propietarios en caso de que se repartan vía rentas del capital (dividendos o plusvalías sobre la realización de su participación de la empresa). En tal caso, si la anterior empresa tuviera un único propietario al que le distribuyera en forma de dividendo la totalidad de sus beneficios después de impuestos, tendría que pagar unos impuestos adicionales de

53.600 euros. En total, pues, los tributos que tendría que abonar el dueño de la compañía sobre sus beneficios de 200.000 euros ascenderían a 79.000 euros, un tipo impositivo de casi el 40 por ciento. Si, además, asumiéramos que ese propietario consume el 90 por ciento de sus ingresos (como asumimos en el caso del trabajador por cuenta ajena y el autónomo), su renta disponible después de impuestos caería desde los 200.000 euros de beneficios iniciales a sólo 99.000, es decir, una imposición media superior al 50 por ciento.

Así pues, a la luz de los datos anteriores, parece bastante claro que la redistribución de la renta que practica el Estado no es vertical —de ricos a pobres— sino simplemente horizontal —de clase media a clase media o «robar a Pedro para pagar a Pablo»—. Por

supuesto, cabría la posibilidad de que los trabajadores modales estuvieran recibiendo servicios del Estado por un importe superior a los impuestos que abonan. Es decir, que pese a que el sistema tributario sea poco progresivo en la recaudación, sí resulte bastante redistributivo en el reparto del gasto. Pero eso sólo sería cierto si, con las elevadas sumas que nos arrebata, no fuéramos capaces de encontrar proveedores privados que, sin necesidad de usar la violencia, nos proporcionaran un servicio de igual o superior calidad que el estatal a un precio igual o más reducido.

3

El Estado, ¿único proveedor posible?

> Las funciones del Estado se dividen en dos: aquellas que se pueden privatizar y aquellas que se pueden eliminar.
>
> MURRAY ROTHBARD

Ciertamente, el Estado nos sale muy caro, pero acaso ése sea el sobrecosto que debemos pagar para contar con una serie de servicios que no podrían prestarse adecuadamente en un mercado libre. El juez del Tribunal Supremo estadounidense, Oliver Wendell Holmes, decía que «los impuestos son el precio que pagamos por vivir en civilización». ¿Acaso poseemos una alternativa distinta al caos que no pase por aceptar esta ingente mordida fiscal?

El actual Estado, expansivo y omnicomprensivo, lleva con nosotros más de tres cuartos de siglo, de ahí que, ahora mismo, no quede prácticamente nadie en Occidente que recuerde cómo funcionaban las sociedades antes de que el Estado copara ámbitos crecientes de nuestras vidas. Justamente, uno de los efectos más perversos derivados de

semejante imperialismo estatal ha sido erradicar modelos alternativos de organización social: la mayoría de la gente es incapaz de imaginarse hoy una sociedad donde el Estado no desempeñe un rol tan omniabarcante como el presente, de modo que caemos en una especie de dictadura del statu quo (lo que existe es lo mejor porque no podemos concebir nada mejor a lo que existe).

Ahora bien, pese a los sesgos actuales a favor del estatismo, tampoco se trata de negar que, en determinados casos, sí pueden existir problemas de coordinación social que dificulten la provisión de ciertos bienes y servicios: son los denominados fallos del mercado que ya hemos mencionado con anterioridad. Pero, análogamente, que existan problemas de coordinación social tampoco implica que la única forma de

solucionarlos pase por la coacción estatal: históricamente, los mercados libres han desarrollado toda una serie de eficaces mecanismos institucionales con los que sobreponerse a esos problemas de coordinación que presuntamente hacen indispensable la existencia del Estado. Buena parte de esos mecanismos institucionales se expondrán en el resto del libro; sin embargo, ya de entrada conviene efectuar tres reflexiones al respecto.

La primera es que, pese a la supuesta inevitabilidad del Estado, la mayoría de bienes y servicios que consumimos, incluso algunos de los más importantes para nuestras vidas, se proporcionan a través del mercado: la alimentación, la vestimenta, la vivienda, las comunicaciones, el ocio o la escritura y edición de libros. Probablemente, si el

Estado hubiese monopolizado en el último siglo la provisión de comida, la mayoría de personas cuestionarían la capacidad de un mercado libre para producir alimentos. Las preguntas tipo que escucharíamos serían muy parecidas a las que hoy oímos acerca de una sanidad o educación privadas: «¿cómo podemos dejar la provisión de un bien básico al albur de las ganancias empresariales?». «¿Qué pasaría si los empresarios del ramo se asociaran para matarnos por inanición?» «¿Cómo garantizaríamos la provisión de comida en cualquier circunstancia?» «¿Dejaríamos morir a la gente a la puerta de los supermercados?» «La mayoría de la gente no podría pagarse su propia alimentación», etc.

La segunda es que la provisión de un determinado bien o servicio que efectúe el mercado no tiene por qué ser

exactamente igual a la que realice el Estado, pero esto, lejos de ser una debilidad, constituye una de sus principales fortalezas. Al fin y al cabo, nadie sabe cuál es el procedimiento y el diseño «óptimo» para prestar un determinado servicio a sus usuarios: y, en ese sentido, el mercado constituye un marco donde cualquier persona con una idea rompedora y superadora de las de sus rivales puede promoverla, implementarla y revolucionar el modo en el que tradicionalmente se han hecho las cosas; en el Estado, en cambio, los servicios se proporcionan de un modo monopolista, lo que evita cualquier tipo de experimentación descentralizada y provoca su cristalización en modos de producción que pueden ser nefastos y contrarios a los intereses de los

consumidores (pero favorables a los intereses de los burócratas y lobbies que manejan esos servicios estatales).

Tomemos como ejemplo la educación: durante más de un siglo, el Estado ha copado directa (educación estatal) o indirectamente (escolarización obligatoria y regulación de las etapas formativas y de los planes de estudio) la práctica totalidad de este sector. A día de hoy, todos aceptamos como algo natural y evidente que la educación básica transcurra desde los seis a los dieciséis años, la educación media de los dieciséis a los dieciocho y la superior de los 18 en adelante. Asimismo, todos aceptamos que el único método para transmitir conocimientos a los niños y adolescentes es encerrarlos en grupos de treinta dentro de un aula durante seis horas diarias para que se empapen de los contenidos marcados por el

Estado, con el propósito de someterlos a continuos exámenes que supuestamente acreditan sus conocimientos y su capacidad para desenvolverse en sociedad. Sin embargo, como ya veremos más adelante, existen métodos educativos alternativos mucho más adaptados a la situación particular de cada niño que permiten obtener resultados muy superiores; también hay métodos igual de efectivos pero mucho más baratos (como la educación online). El caso es, empero, que el Estado ha enterrado cualquier posibilidad de diversidad en la oferta educativa porque ha copado y controlado la totalidad del sector, forzándonos a entrar en el siglo XXI con métodos educativos propios del siglo XIX.

Por último, aun cuando constatáramos que, por problemas de coordinación social, ciertos servicios

valiosos no pueden proporcionarse a través del libre mercado y que sólo cabe esperarlos del Estado, la intervención de éste debería quedar restringida únicamente a esas áreas donde la autoorganización social no llegue. Que el Estado fuese necesario en un área específica no debería servir para justificar que lo sea en todas. En este campo, debería prevalecer una presunción a favor de la libertad y en contra de la coacción: *in dubio pro libertate*. La idea nos remite, como ya hemos explicado, al principio de subsidiariedad de la actuación estatal: el Estado sólo debería cubrir, con la menor intervención posible, aquellos campos que, por dificultades en la coordinación del grupo, queden fuera del alcance de la sociedad y del mercado.

Pese a que probablemente no existan tales problemas de coordinación en ningún ámbito social que nos aboquen inevitablemente a la coactiva intervención gubernamental, presentaremos en las siguientes páginas un modelo de Estado muy reducido y con unas funciones muy subsidiarias. Nuestro propósito será demostrar que prácticamente todas las competencias que hoy detenta el sector público le han sido arrebatadas a la sociedad para proporcionar unos servicios mucho más caros y de peor calidad sin ningún motivo justificado. Mas antes de entrar en los detalles, puede resultar de interés analizar el caso opuesto, el de sociedades prósperas con Estados grandes: los países nórdicos y, muy en especial, Suecia.

4

La alternativa estatista: el caso de Suecia

Es un error caracterizar a Suecia tanto como una utopía socialdemócrata cuanto como un experimento socialista fallido. Suecia es un país exitoso en la medida en que tiene una baja tasa de pobreza y una alta esperanza de vida. Sin embargo, estos factores tienen mucho

> que ver con los rasgos sociales que se desarrollaron en Suecia antes del Estado de Bienestar.
>
> NIMA SANANDAJI

Los países nórdicos —Suecia, Finlandia y Noruega— constituyen el ejemplo preferido de aquellos que defienden un Estado gigantesco. No es para menos, pues su renta per cápita es muy elevada (36.400 dólares internacionales en Finlandia, 41.200 en Suecia, y 55.000 en Noruega) pese a contar con un sector público voluminoso (55 por ciento en el caso de Finlandia, 50 por ciento en el caso de Suecia y 43,4 por ciento en Noruega). De los tres, el que más pasiones

despierta es sin lugar a dudas Suecia: es el más poblado, el que más extensamente desarrolló su Estado de Bienestar y el más rico una vez eliminamos rentas extraordinarias (un tercio de los ingresos públicos de Noruega proceden del petróleo). Han sido muchos los que han afirmado que Suecia ha construido un modelo de economía mixta capaz de aprovechar lo mejor del socialismo y del capitalismo: un modelo que, por tanto, huye de los extremos maximalistas de uno y otro lado. Resulta de interés, por consiguiente, estudiar cuáles han sido las razones de su éxito.

La economía sueca descansa, en efecto, sobre dos pilares: uno es un alto grado de libertad económica para la economía privada (el 50 por ciento del PIB del que no se apropia el Estado); el otro, un sector público que redistribuye la

renta (el otro 50 por ciento). Suecia no es una economía hiperintervenida que busque asfixiar a la empresa: al contrario, es una sociedad que es consciente de que la riqueza la crea fundamentalmente el sector privado y que el Estado, en todo caso, se dedica a redistribuirla.

De ahí que, en esa parte de la economía en la que no interviene el Estado, Suecia sea una economía muy capitalista: sólida estabilidad institucional, riguroso cumplimiento de los contratos, pocas regulaciones comerciales, ortodoxia monetaria, libertad de movimiento de capitales, elevada apertura comercial y baja fiscalidad para la empresa.

En 2013, Suecia era la decimoctava economía más libre del mundo según el Índice de Libertad Económica elaborado por la Fundación Heritage (Alemania era la 19, España la 46 y Francia la 62);

también era la decimotercera economía del mundo más amigable para crear una empresa, según el Índice Doing Business del Banco Mundial: la novena de toda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la quinta de Europa (sólo por detrás de Dinamarca, Noruega, Reino Unido y Finlandia).

A su vez, la tributación sobre las empresas es bastante moderada, sobre todo cuando la comparamos con la fiscalidad que padecen las personas físicas: el Impuesto de Sociedades está integrado por un tipo único del 22 por ciento (en comparación con el tipo marginal máximo del 57 por ciento en el impuesto sobre la renta o un IVA del 25 por ciento); los dividendos y las plusvalías percibidos por grupos empresariales suecos están generalmente exentos de

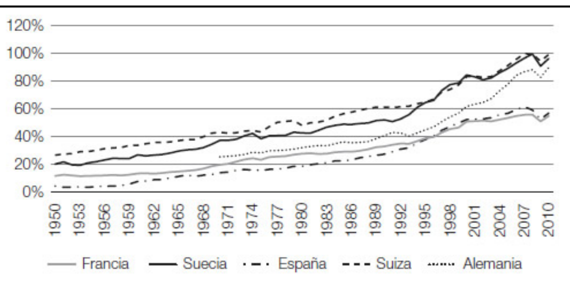
tributar (los dividendos y las plusvalías para particulares se gravan al 30 por ciento); y no existe impuesto sobre el patrimonio o las herencias.

Asimismo, la integración comercial de Suecia (medido por la ratio de exportaciones e importaciones sobre su PIB) es bastante superior a la de sus vecinos, especialmente gracias a la evolución seguida desde 1990 (momento en el que comienzan a reformar y reducir su modelo de Estado).

El único —aunque relevante— mercado donde Suecia no goza de una diferencial de libertad frente a los países de su entorno es en el mercado laboral, todavía ampliamente controlado por las centrales sindicales. Sin embargo, incluso en esta rúbrica cuenta con unos representantes de los trabajadores lo suficientemente responsables como para no tensar

la cuerda exigiendo subidas salariales que mermen la competitividad de su industria: los salarios reales sólo han aumentado un 22 por ciento entre 1985 y 2013, es decir, una media del 0,7 por ciento al año. En gran parte, esta escasa revalorización se debe a que entre 1985 y 2002 los salarios reales estuvieron congelados (y a principios de la década de 1990 incluso se redujeron) debido a la grave crisis económica por la que atravesaba el país.

Grado de apertura internacional
(suma de exportaciones e importaciones sobre el PIB)



Fuente: Fed Saint Louis.

En definitiva, a diferencia de economías como la española, donde la presión fiscal es algo menor a la sueca pero las regulaciones estatales sobre toda actividad empresarial son omnipresentes, este país nórdico opta por dejar manos libres a la empresa privada para que pueda generar riqueza que luego pueda ser redistribuida por el sector público: así se explica que emporios como Ikea, Saab, Volvo, Ericsson, Electrolux o H&M se hayan desarrollado en

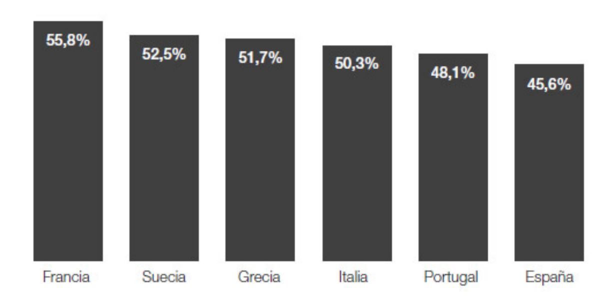
un país con menos de 10 millones de habitantes y que Suecia posea más multimillonarios per cápita que Estados Unidos según la lista de Forbes.

De hecho, como ya hemos indicado, la tributación, si bien es agresiva, se concentra esencialmente en los trabajadores y no en las compañías: el gobierno se ha convertido esencialmente en el proveedor monopolístico de ciertos servicios (sanidad, seguro contra el desempleo, educación, pensiones, etc.) al que se adscriben los ciudadanos a modo de clientes forzosos. En la medida en que los suecos probablemente hubiesen destinado una parte considerable de su presupuesto familiar a comprar esos servicios en el mercado, los perjuicios del intervencionismo estatal se traducen en mermas de la calidad y del precio de esos

servicios y no tanto en trabas a la creación de riqueza en el resto de la economía no intervenida.

Además, por grande que sea el Estado sueco, probablemente no sea tan grande como la mitomanía popular nos ha hecho creer. En el siguiente gráfico figura la media del gasto público sobre el PIB entre 2008 y 2012 en diversos países europeos:

Gasto público sobre PIB



Fuente: Eurostat.

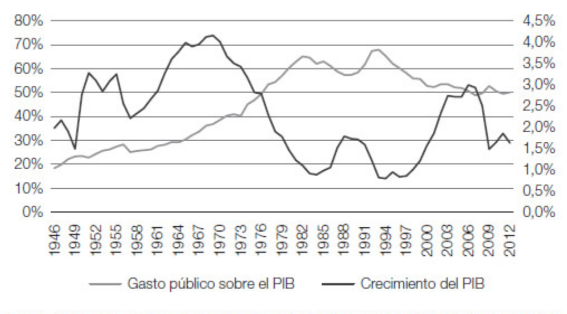
Como podemos observar, Francia tenía un nivel de desembolsos estatales relativamente mayores que los de Suecia, mientras que Grecia e Italia se hallaban prácticamente al mismo nivel. Por su parte, Portugal y España se situaban varios puntos por detrás, pero las diferencias no eran tan abismales como para explicar que Suecia disfrutara, a juicio de algunos, de un paraíso de bienestar mientras que España o Portugal se hundieran en intolerables recortes regresivos. Acaso se afirme que las divergencias radiquen en el porcentaje de gastos sociales que acometen cada uno de estos países, pero tampoco en esta rúbrica se aprecian gigantescas diferencias: según Eurostat, el gasto social de Francia en 2011 equivalía al 33,6 por ciento del PIB, el de Grecia al 30,2 por ciento, el de Italia al 29,7 por ciento, el

de Suecia al 29,6 por ciento, el de Portugal al 26,5 por ciento y el de España al 26,1 por ciento. De nuevo, habría que plantearse por qué el modelo sueco sí funciona en Suecia pero no lo hace en Italia o Grecia: acaso se deba a que las claves de su éxito procedan de la libertad de su sector privado y no de la hipertrofia de su sector público.

De hecho, si algo ha provocado la hipertrofia del sector público sueco ha sido una progresiva erosión de las bases de su crecimiento: hasta mediados de los sesenta, Suecia todavía tenía uno de los sectores públicos más pequeños de Europa, lo que se traducía en crecimientos económicos anuales de entre el 2,5 por ciento y el 4 por ciento. Pero cuando el tamaño del Estado comenzó a expandirse hasta alcanzar el 70 por ciento del PIB, su crecimiento anual medio

también se desplomó a una franja entre el 0,5 por ciento y el 1,5 por ciento. Sólo merced a las reformas del Estado de Bienestar sueco que se acometieron a principios de los noventa (y que redujeron el peso del gasto público sobre el PIB en casi 20 puntos) consiguió la economía recuperar parte de su antiguo vigor, si bien a un ritmo inferior al de las décadas de 1950 y 1960 (y también, a su primer tercio del siglo XX, cuando las tasas de crecimiento igualmente oscilaban entre el 2,5 por ciento y el 4 por ciento).

Gasto público y crecimiento en Suecia



Fuente: Elaboración propia a partir de Statistical Yearbook of Sweden, FMI y Maddison (2010). La tasa de crecimiento es la media móvil a diez años.

Tal vez pueda pensarse que el modelo sueco ha optado por sacrificar parte de su «eficiencia» en aras de una mayor equidad: que, en efecto, la economía no crece tanto como podría pero, al menos, protege a los más desfavorecidos. Sin embargo, el argumento es problemático por tres razones. La primera es que la reducción de las desigualdades en Suecia comenzó a producirse mucho antes de la implantación de su gigantesco Estado de

Bienestar: en 1908, el 1 por ciento de la población sueca poseía el 53,79 por ciento de toda la riqueza del país, mientras que en 1966 ese porcentaje ya se había reducido al 23,41 por ciento; en pleno apogeo del Estado de Bienestar, en 1985, cayó al 16,5 por ciento y hoy ronda el 18 por ciento, lo que ilustra que la gran redistribución de la riqueza en Suecia acaeció con un Estado que no copaba ni el 30 por ciento del PIB (Roine y Waldenström, 2009).

Segundo, la riqueza de Suecia —y de los países nórdicos en general— depende en gran medida del progreso tecnológico y de la acumulación de capital que acaece en otros países que, como Estados Unidos, tienen un Estado más pequeño y dejan un mayor espacio a la iniciativa privada. Asumamos momentáneamente que el desarrollo de nuevas tecnologías

requiriera de una sociedad muy dinámica y desigualitaria: en tal caso, un grupo de países tendría que ser desigualitario para seguir siendo los laboratorios del mundo (Estados Unidos) mientras que otro grupo de países (nórdicos) podría optar por redistribuir ampliamente la riqueza importando (y parasitando) las nuevas tecnologías desarrolladas en los países más dinámicos y desigualitarios. Pues bien, ésta es precisamente la tesis desarrollada por el profesor del MIT Daron Acemoglu (2012) para explicar el éxito del modelo nórdico: la riqueza igualitaria sueca se debe a la desigualdad estadounidense, de modo que no todos los países del mundo pueden adoptar el modelo igualitarista nórdico sin que el crecimiento mundial se venga abajo.

Y, tercero, no queda claro hasta qué punto las políticas redistribucionistas protegen realmente a los más desfavorecidos por el hecho de evitar que los más ricos se sigan enriqueciendo. O dicho de otra manera, ¿una sociedad más igualitaria es por necesidad una sociedad donde los más pobres viven mejor? Según el Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage, las dos economías más libres del mundo son Singapur y Hong Kong, circunstancias que en parte se ve reflejada en unos Estados que copan menos del 20 por ciento del PIB (Singapur el 17 por ciento y Hong Kong el 19 por ciento). En muchos rasgos, se trata de economías bastante comparables a la sueca: las tres tienen un PIB parecido (entre 320.000 y 380.000 millones de dólares internacionales), una población entre los cinco y los diez millones de

habitantes y la edad mediana de sus habitantes oscila entre los treinta y nueve y los cuarenta y tres años.

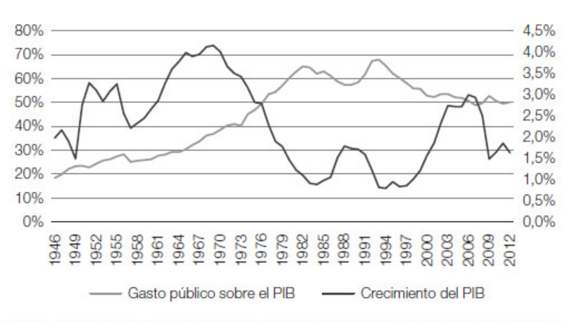
Ahora bien, Hong Kong y Singapur no sólo son sociedades económicamente más libres que Suecia, sino también mucho más desigualitarias: mientras que el Índice Gini de Suecia es 0,25 (0 implica máxima igualdad y 1 máxima desigualdad), el de Singapur es 0,48 y el de Hong Kong 0,53. Empero, esta más enconada desigualdad no ha significado que los estratos más pobres de ambas sociedades vivan peor que en Suecia. En el siguiente gráfico podemos encontrar el nivel de renta de origen salarial por deciles de Suecia, Singapur y Hong Kong: cada decil agrupa a los ciudadanos de menos a más ricos (el primer decil es el grupo del 10 por ciento más pobre; el segundo decil el grupo entre el 10 por

ciento y el 20 por ciento más pobre, etc.). Como puede observarse, el 50 por ciento más rico de la sociedad vive mucho mejor en Hong Kong y en Singapur que en Suecia. Pero el 50 por ciento más pobre no vive mucho mejor en Suecia que en Hong Kong o Singapur: en todos los casos, Hong Kong supera a Suecia en renta salarial per cápita y Singapur tiende a igualarlo.

Además, si en lugar de tomar las rentas salariales de los individuos hiciéramos la comparación con las rentas salariales de las familias, las diferencias serían todavía más acusadas: la renta salarial del 10 por ciento de las familias más pobres de Singapur se ubica en 18.788 dólares internacionales, mientras que en Suecia se queda en 9.284 dólares internacionales; para el caso de las familias entre el primer y el segundo decil,

su renta salarial en Suecia es de 14.838 dólares internacionales y en Singapur de 37.737. Por su parte, en Hong Kong la renta salarial del 20 por ciento de hogares más pobres se ubicaba en 2011 en 19.963 dólares internacionales.

Distribución de la renta por deciles



Fuente: Elaboración propia a partir de Statistical Yearbook of Sweden, FMI y Maddison (2010). La tasa de crecimiento es la media móvil a diez años.

Más preocupante que el análisis estático es, sin embargo, el dinámico. En 1980, la renta per cápita de Suecia en paridad de poder adquisitivo era un 50 por ciento superior a la de Hong Kong y Singapur. En 2012, la de Hong Kong es un 26 por ciento superior y la de Singapur un 46 por ciento: es decir, mientras que en los últimos treinta y dos años, Suecia ha multiplicado por cuatro su renta per capita, Hong Kong lo ha hecho casi por ocho y Singapur por nueve. Una tendencia que no sólo ha tendido a mejorar el grado de vida de los más ricos, sino también el de los más pobres: en dólares constantes internacionales, la renta de las familias más pobres de Suecia (los dos primeros deciles) creció un 11,5 por ciento entre

2001 y 2011; por el contrario, en Hong Kong lo hizo al 19,5 por ciento y en Singapur un 28,5 por ciento.

En definitiva, más libertad económica y Estados más pequeños pueden traducirse (aunque no necesariamente) en sociedades más desiguales, pero la mayor libertad tenderá a lograr que los ciudadanos más pobres de las sociedades más desiguales sean más ricos que los ciudadanos más pobres de las sociedades más igualitarias. Al fin y al cabo, en buena medida la historia de la humanidad es un reflejo de esta última tendencia: los clanes paleolíticos eran económicamente muy igualitarios, pero a día de hoy cualquier individuo de una sociedad occidental, por pobre que sea, dispone de muchos más bienes materiales que cualquier individuo de la era paleolítica.

Todo lo cual, obviamente, no significa que la igualdad social no puede constituir un valor para los individuos que integren una comunidad. Pero en tal caso, y como analizaremos más adelante, habrá mecanismos dentro de una comunidad respetuosa con las libertades individuales para generar redistribuciones internas de la renta sin necesidad de violencia estatal. Es un error considerar que la única forma de mantener la cohesión social pasa por un Estado gigantesco que, aun cuando se combine con un sector privado liberalizado, tenderá a lastrar el desarrollo y el crecimiento económico de todos los estratos sociales.

5

Volver al Estado mínimo

> La limitación es esencial a la autoridad, pues un gobierno sólo es legítimo si está efectivamente limitado.
>
> LORD ACTON

> Un gobierno lo suficientemente grande como para darte todo lo que quieres también es lo suficientemente grande como para quitártelo todo.

BARRY M. GOLDWATER

Siendo el Estado caro, ineficiente y violento, parece razonable buscar alternativas al mismo que pasen por una ampliación de nuestras esferas de libertad. Diversos economistas, historiadores, filósofos y juristas —como Bryan Caplan, Bruce Benson, Randy Barnett, Anthony de Jasay, David Friedman, Murray Rothbard, Michael Huemer, Peter Leeson, Edward Stringham, Christopher Coyne, Jeffrey Rogers Hummel, Jesús Huerta de Soto o Morris y Linda Tannehill— llevan décadas explorando la posibilidad de prescindir completamente del Estado: su objetivo es analizar cómo podría

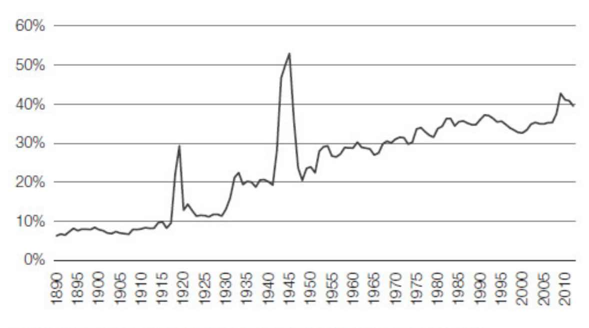
funcionar una sociedad mediante acuerdos enteramente voluntarios. Sin duda alguna, se trata de un programa de investigación encomiable cuyos frutos esperemos que sigan llegando, ya que constituiría la solución más coherente con los planteamientos liberales anteriormente expuestos.

Por nuestro lado, vamos a embarcarnos en una tarea algo menos ambiciosa: dado que a medio plazo el Estado va a seguir inexorablemente con nosotros porque la práctica totalidad de la población sigue creyendo que resulta indispensable para garantizar la infraestructura básica de la convivencia social, propondremos un modelo de Estado para España que emule el Estado mínimo decimonónico sobre el que se desarrolló uno de los períodos más prósperos de la historia de la humanidad: entre 1820 y

1913, la población occidental se duplicó y su renta per cápita real casi se quintuplicó.

Sin embargo, a partir de 1913, y muy especialmente tras las dos guerras mundiales que constituyeron una auténtica apoteosis del estatismo, el peso del gasto público sobre el PIB no dejó de crecer en todo el mundo, incluyendo aquellos países que se habían venido caracterizando por una marcada tradición liberal, como es el caso de Estados Unidos: tras un siglo manteniendo su gasto público por debajo del 10 por ciento del PIB, a partir de 1913 comenzó una senda expansiva que lo ha llevado a rebasar el 40 por ciento en la actualidad.

Gasto público sobre el PIB en Estados Unidos

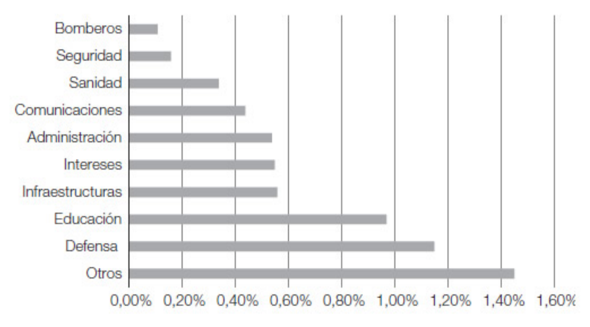


Fuente: Bicentennial Edition: Historical Statistics of the US, Colonial Times to 1970.

Nuestra propuesta de Estado pasa por hacerlo regresar al período anterior a 1913: si partiendo de un estadio cercano a la miseria, el Estado limitado permitió un salto de gigante en el nivel de vida de los ciudadanos de Occidente, partiendo de la riqueza, la tecnología y la experiencia acumuladas hasta la actualidad, los resultados potenciales serían todavía más prometedores. Por ello, lejos de constituir un planteamiento que quepa tildar

de utópico, se trata de restablecer un modelo de Estado limitado que convivió con nosotros durante un siglo con muy positivos resultados; lejos, asimismo, de constituir una involución reaccionaria que eche por tierra varias décadas de «conquistas sociales», se limita a revertir la verdadera involución reaccionaria que hemos padecido a lo largo del siglo XX: la usurpación de nuestras libertades por parte de un Estado cada vez más omnipotente. En suma, regresar a un tamaño del Estado del siglo XIX no es una utópica involución, sino una pragmática propuesta dirigida a contrarrestar la distópica involución que sí ha supuesto la hipertrofia de la coacción estatal durante el siglo XX.

Gasto público sobre el PIB de Estados Unidos en 1890



Fuente: Historical Statistics of the US, 1789-1945.

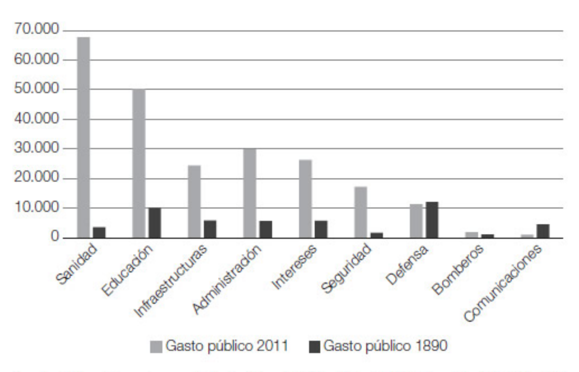
Pero ¿cuál era la radiografía de un típico Estado decimonónico y, en concreto, del Estado estadounidense? En el siguiente gráfico podemos contemplar el desglose del presupuesto de sus tres Administraciones Públicas, que en 1890 totalizaban un gasto equivalente al 6,2 por ciento del PIB. En general, podemos distinguir cuatro grandes partidas: funcionamiento de la burocracia estatal (administración e intereses), Estado de

derecho (seguridad, defensa y tribunales, estos últimos integrados en la rúbrica administración), red de infraestructuras (transporte, bomberos y comunicaciones) y asistencia social (sanidad y educación). En términos porcentuales, la primera coparía aproximadamente el 1 por ciento del PIB, la segunda el 1,5 por ciento, la tercera el 1 por ciento y la cuarta el 1,3 por ciento.

Trasladando los anteriores porcentajes al PIB español de 2011, rápidamente comprobaremos por qué circuitos se ha expandido agresivamente el Estado a lo largo del siglo XX: ha asumido un rol mucho más activo en la construcción de infraestructuras de transporte, ha reforzado la seguridad interior en gran medida para combatir los llamados «delitos sin víctima», ha acrecentado el tamaño de su propia burocracia y, sobre todo, ha

multiplicado el gasto asistencial a través de la edificación de un gigantesco Estado de Bienestar.

Gasto público de España en 2011: real y alternativo
(en millones de euros)

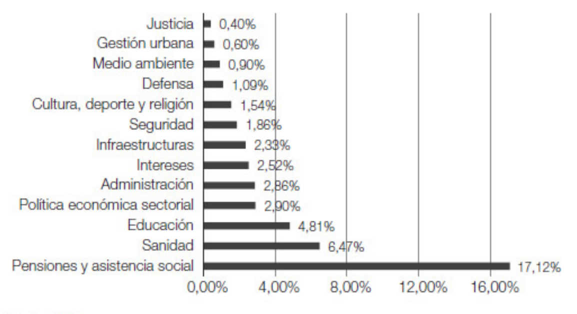


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de IGAE e Historical Statistics of the US, 1789-1945.

De hecho, las partidas de gastos que figuran en el gráfico anterior no son exhaustivas, pues sólo hemos recogido las que coincidían con las partidas existentes en 1890; si añadiéramos otras rúbricas actuales pero ausentes entonces, como los desembolsos en pensiones, el crecimiento del Estado todavía sería más superlativo. Eso es, justamente, lo que pasamos a reflejar en el siguiente gráfico: en él se exhibe el monto de gasto sobre el PIB de todas las rúbricas presupuestarias del sector público español en el año 2011. Así, constatamos que cerca de dos tercios de todo el gasto (equivalentes al 30 por ciento del PIB) se corresponde con los gastos sociales y asistenciales del Estado de Bienestar (pensiones, educación, sanidad, desempleo y otras transferencias asistenciales), casi el 6 por ciento se dirige a sufragar la burocracia estatal y su

endeudamiento, en torno al 3 por ciento se invierte en infraestructuras nacionales y municipales, y menos del 3,5 por ciento va a parar al andamiaje del Estado de Derecho. Además, el Estado ha copado otras funciones que antes se le consideraban impropias (como cuidar del medio ambiente, potenciar la «cultura» y promover ciertos sectores económicos) en lo que consume cerca del 6 por ciento del PIB.

Gasto público por partidas de España en 2011



Fuente: IGAE.

En otras palabras, más del 80 por ciento del gasto público español se divide o en actividades que, como a lo largo del libro trataremos de demostrar, podría prestar de manera mucho más eficiente y barata el mercado (educación, sanidad o pensiones) o en actividades en las que el Estado no debería participar (promoción estatal de culturas, industrias, religiones...). Nuestro cometido será precisamente el de mostrar cómo podemos

despojar al Estado español de la práctica totalidad de las competencias anteriores en claro beneficio de la sociedad: mostrar cómo un país que restrinja el intervencionismo estatal a un rango entre el 5 por ciento y el 7 por ciento del PIB no sólo resultaría plenamente funcional, sino mucho más funcional que si absorbe el 50 por ciento del mismo.

En el caso de España, nuestra propuesta de Estado se limitará a lo siguiente: 2,2 por ciento del PIB en justicia, seguridad y defensa; 0,3 por ciento en infraestructuras e I+D básica; 0,5 por ciento en la burocracia estatal y una horquilla de entre el 1 por ciento y el 4 por ciento dirigida a asistencia social subsidiaria. Como estudiaremos más adelante, en circunstancias normales, la asistencia social necesaria se acercará como mucho al 1 por ciento o al 2 por ciento (lo que dejaría el

peso del Estado en el 4 o 5 por ciento del PIB); en momentos de crisis, se podría elevar, si las circunstancias lo requirieran, al 3 por ciento o 4 por ciento (engordando transitoriamente el Estado hasta el 6 por ciento u 7 por ciento del PIB). En conjunto, pues, estamos proponiendo un recorte mínimo del tamaño del sector público de alrededor de un 90 por ciento, lo que a su vez permitiría reducir los impuestos en una magnitud similar. A lo largo de la segunda parte del libro expondremos con mucho más detalle cómo y por qué un Estado de este tamaño funcionaría en todos los ámbitos mucho mejor que el actual.

6

¿Cuál sería la fiscalidad de un Estado mínimo?

Estoy a favor de recortar impuestos bajo todas las circunstancias y por cualquier razón imaginable.

MILTON FRIEDMAN

> Pagar impuestos debería considerarse alta traición. Negarse a pagar impuestos es el primer deber de cualquier ciudadano.
>
> KARL MARX

Por desgracia, el mantenimiento de un cierto sector público, por reducido que sea, hace necesario que siga habiendo impuestos, aunque en mucha menor medida que los actuales. En este epígrafe trataremos de aproximar cuál sería el importe de esa carga tributaria residual, si bien teniendo muy presente que no existe algo así como una «fiscalidad óptima o neutral» (Rothbard, 1981): todo impuesto dirigido a financiar un gasto

público general tendrá siempre perdedores (aquellos que pagan más impuestos que el gasto que reciben a cambio) y ganadores (aquellos que reciben más gasto de los impuestos que pagan). Por ello, de nada sirve pretender hallar una fiscalidad con la que todos estén satisfechos, pues la tributación constituye una de las típicas refriegas políticas donde el bando mayoritario trata de imponer sus intereses sobre los bandos minoritarios. Aun así, sí pueden adelantarse determinados principios que contribuyen a volver más racional el sistema tributario.

La primera característica con la que debería contar un sistema impositivo es la de la máxima individualización posible de los tributos, también denominada por Mancur Olson (1969), «equivalencia fiscal». La idea de fondo es que los colectivos receptores del gasto público han de ser

quienes costeen ese gasto público. Por ejemplo, si el Estado quiere construir un centro deportivo en un municipio, los beneficiarios del mismo serán los habitantes de esa ciudad y no el conjunto del país, de ahí que deberían ser también ellos quienes lo costearan; es más, idealmente la inversión acometida en ese centro deportivo debería recuperarse a través del cobro de la entrada a sus potenciales usuarios. La implicación de este principio, por tanto, es que, en la medida de lo posible, los tributos deberán adoptar la forma de tasas (pago de un precio público a cambio de una contraprestación individualizable) y no de impuestos generales; y si se opta por impuestos generales, deberán ser impuestos recaudados y gestionados por la administración más cercana posible al contribuyente.

El segundo principio es el de la simplicidad y su corolario la transparencia. Un sistema fiscal complejo puede tener la ventaja de proporcionar ciertos recovecos al contribuyente para protegerse de la voracidad del Fisco (en forma de múltiples exenciones, no sujeciones, deducciones, etc.), pero conlleva la contrapartida de imponerle costes adicionales en forma de fatigantes trámites administrativos. Además, la escasa transparencia impide que cada ciudadano sea plenamente consciente de cuánto dinero le está arrebatando Hacienda, facilitando el progresivo incremento de la presión fiscal. En España, por ejemplo, el manual «práctico» que elabora la Agencia Tributaria para ayudar a rellenar el IRPF de 2012 contiene 975 páginas; sumémosle otros mamotretos similares para cada figura tributaria y se comprenderá

perfectamente que se haya establecido toda una pujante industria —la de los asesores fiscales— alrededor de la legislación tributaria elaborada por Hacienda. Lo ideal, por consiguiente, es lo contrario: un impuesto sencillo que cualquier persona pueda comprender y cumplimentar por sí sola.

El tercer rasgo deseable es el de la interdicción de la doble imposición, esto es, cada renta debe gravarse como mucho sólo en una ocasión. En parte, este principio deriva del anterior: si la carga tributaria puede concentrarse en un único impuesto, no hay motivo para dividirla en varios. En general, podemos optar por dos tipos de impuestos: los impuestos sobre la obtención de renta y los impuestos sobre el uso de la renta. Los primeros gravan el origen de la renta (salarios, beneficios y rentas del capital)

mientras que los segundos gravan el destino final de la renta (consumo). Lo que no debemos hacer es mantener simultáneamente ambas figuras tributarias.

Por último, habría que destacar el principio de simetría: los impuestos generales (no individualizados) deben ser iguales para todos los contribuyentes con independencia de la posición en la que se hallen y de su comportamiento. El propósito de este principio es doble: por un lado, minimizar las distorsiones que provocan los impuestos sobre el comportamiento humano (eliminarla por entero es imposible); por otro, evitar que se formen coaliciones electorales dirigidas a trasladar el grueso de la carga fiscal sobre las minorías derrotadas (explotación fiscal unilateral). En consecuencia, los impuestos deberían ser proporcionales e iguales en todos los hechos

imponibles gravados: por ejemplo, si se establece un impuesto sobre la renta, el tipo real debe ser el mismo no sólo para todos los niveles de renta, sino también para todas las fuentes de renta.

Probablemente, este último principio sea el más controvertido, por cuanto parece transmitir la idea de que los ricos pagarán menos impuestos a cambio de que los pobres paguen más. Sin embargo, de entrada no deberíamos olvidar que un impuesto proporcional sigue siendo progresivo en las cuantías absolutas de impuestos pagadas (un gravamen del 5 por ciento sobre una renta de 10.000 euros implica un pago de 500 euros pero, en cambio, supone un pago de 5.000 euros en una renta de 100.000 euros). Pero, sobre todo, la reforma fiscal puede orientarse a que «todo el mundo» pague

menos impuestos, de modo que no haya damnificados por una redistribución de la carga tributaria.

Aplicando estos cuatro principios, podemos construir un sistema impositivo algo más razonable dentro de la profunda irracionalidad que caracteriza a todos los tributos. En palabras del premio Nobel de Economía James Buchanan (1993): «Un impuesto sobre la renta eficiente implicaría un tipo único sobre todas las formas de renta, sin deducciones, no sujeciones o exenciones. Si, en cambio, se optara por un impuesto sobre bienes y servicios, el gravamen debería aplicarse uniformemente sobre todos ellos».

De lo que se trata, por consiguiente, es de financiar una parte del gasto público con tasas y la otra parte con impuestos generales sobre la renta o sobre

el consumo que sean simples y simétricos. Las competencias estatales total o parcialmente financiables a través de tasas serían las infraestructuras (peajes y precios públicos sobre autovías y carreteras nacionales), la justicia (tasas judiciales) y algunos servicios de seguridad (necesidades extraordinarias de seguridad para cubrir eventos especiales). Por esta vía, debería recaudarse alrededor del 0,5 por ciento del PIB (unos 5.000 millones).

Los otros cuatro o cinco puntos de recaudación (entre 40.000 y 50.000 millones de euros) deberían proceder de un impuesto general de tipo único sobre la renta o sobre el consumo, pero sin deducciones ni exenciones de por medio. Se trataría, por consiguiente, de gravar todos los hechos imponibles sin excepciones a un tipo muy reducido. Así, según

el INE, el consumo final en España durante los últimos años ha oscilado alrededor de 700.000 millones de euros. Si asumimos que el gasto en consumo final se mantiene y que sustituimos toda la tributación indirecta por un impuesto sobre el consumo del 7 por ciento, la recaudación implícita sería de 49.000 millones. La alternativa al impuesto sobre el consumo es un impuesto general sobre la renta. Según el INE, las rentas del trabajo en España han oscilado en torno a los 500.000 millones de euros, mientras que las rentas netas sobre el capital han alcanzado los 300.000 millones. Por consiguiente, la base sobre la renta sería también de 800.000 millones de euros, con lo que un impuesto general sobre la renta del 6 por ciento arrojaría una recaudación de 48.000 millones.

En realidad, dado que la rebaja de la fiscalidad probablemente tendería a hacer incrementar el PIB aunque sólo fuera por la atracción de empresas y trabajadores cualificados extranjeros y por el afloramiento de una parte de la economía sumergida española (estimada en el 20 por ciento del PIB), probablemente un impuesto del 5 por ciento sobre la renta o del 6 por ciento sobre el consumo sería más que suficiente para recaudar 45.000 millones de euros.

Se trata, por consiguiente, de optar entre una figura impositiva u otra, ambas con un gravamen de entre el 5 por ciento y el 6 por ciento. La diferencia básica entre ambos es que el impuesto sobre el consumo grava del mismo modo el consumo efectuado en distintos momentos del tiempo, mientras que el impuesto sobre la renta, en la medida en que hace

tributar a las rentas del trabajo y del capital presentes, grava sobreproporcionalmente el consumo futuro sobre el consumo presente, perjudicando el ahorro y la acumulación de capital (Weisbach y Bankman, 2006). De ahí que, en líneas generales, muchos economistas tiendan a preferir marginalmente los impuestos sobre el consumo. Nótese que el problema va más allá de que paguen impuestos las empresas o no lo hagan. Primero porque si, como expondremos más adelante, las pensiones de los jubilados proceden de las rentas del capital generadas por su patrimonio, un impuesto sobre la renta gravaría los ingresos obtenidas por este estrato de la población, mientras que un impuesto sobre el consumo las dejaría exentas y no castigaría a los jubilados. Y segundo y principal, porque la figura del sujeto pasivo (la

persona obligada por ley a pagar un impuesto) no tiene por qué coincidir con quién termine soportando realmente la carga fiscal: es lo que se conoce como repercusión del impuesto. Por ejemplo, según la ley tributaria, el IVA lo abona el consumidor final, pero si, ante la imposición de un IVA del 6 por ciento, una empresa se ve forzada a recortar sus precios en un 6 por ciento con tal de evitar un desplome de sus ventas, es obvio que el consumidor habrá logrado repercutir el pago efectivo del impuesto contra los márgenes de beneficio de esa empresa (al igual que, bajo ciertas condiciones, una empresa podría repercutir el Impuesto de Sociedades a sus trabajadores en forma de menores salarios).

Así las cosas, podemos regresar a nuestro ejemplo anterior para calcular cuál sería el ahorro impositivo que

experimentaría el trabajador típico español. Como dijimos, el sueldo bruto más frecuente en España es el de 15.500 euros anuales, lo que implica un sueldo real de 20.100 euros antes de que el empresario abone la cotización a la Seguridad Social; sustituyendo todos los tributos por uno del 5 por ciento sobre la renta, el trabajador abonaría 1.050 euros teniendo en cuenta la existencia de gastos deducibles. Si, en cambio, implantáramos un impuesto sobre el consumo del 6 por ciento y asumiéramos una propensión a consumir del 90 por ciento, los impuestos abonados ascenderían a unos 1.080 euros. Es decir, el ahorro fiscal para un sueldo bruto actual de 15.500 euros sería superior a los 8.000 euros, de modo que su renta disponible aumentaría desde 10.800 euros a unos 19.000 euros. Asimismo, un

trabajador con un sueldo medio de 22.900 euros incrementaría su renta disponible desde 13.300 euros anuales a unos 28.000 euros.

Por otro lado, el autónomo de nuestro ejemplo anterior —con unos ingresos netos de 20.100 euros y que soportaba una carga fiscal de 7.500 euros— también pasaría a abonar unos impuestos de 1.050 euros (en caso de un impuesto sobre la renta del 5 por ciento) o de 1.080 euros (en el caso de un impuesto sobre el consumo del 6 por ciento), de manera que su ahorro fiscal sería de unos 6.500 euros, algo inferior al del trabajador típico (debido a que, como ya vimos, abonaba desde un comienzo menores cotizaciones a la Seguridad Social).

Por último, la empresa que obtenía unas ganancias de 200.000 euros pasará de pagar unos impuestos de 25.400 euros a desembolsar unos de 10.000 (en el caso de que se implantara un impuesto sobre la renta del 5 por ciento). El mayor ahorro, empero, vendría a la hora de distribuir esos beneficios entre sus propietarios en forma de rentas del capital: dado que la empresa ya habría pagado los correspondientes impuestos sobre la renta, la carga fiscal de 53.000 euros que pesaba sobre dividendos y plusvalías desaparecería (en caso contrario, sería un caso de doble tributación), de manera que el ahorro fiscal final para el perceptor de rentas del capital (incluyendo la desaparición de la fiscalidad sobre el consumo) sería de unos 90.000 euros. Alternativamente, si se implantara un impuesto sobre el consumo del 6 por ciento, la

empresa no debería hacer frente a Impuesto de Sociedades alguno (al menos, en cuanto a sujeto pasivo del impuesto; cuestión distinta es que los consumidores lograran repercutírselo) y la distribución de los beneficios al propietario podría efectuarse sin gravámenes, pero conforme el capitalista fuera consumiendo el 90 por ciento de su recién percibida renta de 200.000 euros, terminaría pagando unos impuestos de 10.800 euros.

Conviene remarcar que, con esta intensa rebaja de la tributación, ningún español sufriría un incremento de su carga fiscal. Por consiguiente, sería una reforma de los ingresos que los economistas podríamos denominar Pareto-Superior (nadie empeora y muchos individuos mejoran: en realidad, todos mejoran),

esto es, una reforma a la que nadie podría oponerse apelando exclusivamente a la redistribución de la carga fiscal.

7

El presupuesto de un Estado mínimo

Mi lectura de la historia me ha convencido de que la mayoría de malos gobiernos se deben a gobiernos demasiado grandes.

THOMAS JEFFERSON

Recogiendo nuestras propuestas anteriores (que serán mucho más extensamente desarrolladas en los siguientes capítulos), llegamos a un modelo de Estado mínimo con la siguiente configuración tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos. Las Administraciones Públicas se encargarían de proveer parcialmente servicios de seguridad, justicia, defensa, infraestructuras y asistencia social a partir de unos ingresos obtenidos mediante tasas y mediante un impuesto sobre la renta o sobre el consumo de hasta el 6 por ciento.

El presupuesto no tendría por qué ser estático. En épocas de dura depresión, en las que resultara recomendable aumentar el gasto en asistencia social, podría incrementarse transitoriamente el impuesto general del 6 por

ciento a, por ejemplo, el 9 por ciento para hacer frente a situaciones excepcionales de desempleo (si bien, como explicaremos en los próximos capítulos, esta medida sería probablemente innecesaria). No obstante, sin tratarse por necesidad de un presupuesto estático, la ciudadanía sí debería ser muy consciente del siempre omnipresente riesgo de que el Estado vuelva a crecer con intensidad y se consolide en niveles cada vez mayores. De ahí que debería tomarse la cifra de un gasto máximo equivalente al 5 por ciento del PIB como una regla de oro de la que no quepa desviarse sostenidamente.

Presupusto de un Estado mínimo para España (en millones de euros)

Tasas
5.000

Impuesto del 6%
45.000

Infraestructuras e I+D básica
3.000

Seguridad
8.500

Justicia
3.000

Defensa
10.500

Servicios generales
5.000

Asistencia social
20.000

Ingresos

Gastos

8

Un Estado mínimo y descentralizado

La competencia en el mercado eléctrico estadounidense era tan grande que las empresas asentadas levantaron la bandera blanca para pedirle al regulador que reemplazara la competencia por un monopolio legal que burocratizara la gestión de este sector (...) Una vez el gobierno metió la pata dentro del mercado eléctrico, su

intervencionismo adquirió una dinámica propia e independiente que lo llevó a seguir creciendo de manera acumulativa.

ROBERT BRADLEY JR.

Stalin jamás habría surgido dentro de un ayuntamiento.

MARK BLYTH

En una república extensa, el bien común se sacrifica en el altar de miles de puntos de vista distintos, se subordina a excepciones y depende de accidentes. En una república pequeña, el bien público

> se conoce y se aprecia mejor por estar al alcance de cualquier ciudadano.
>
> BARÓN DE MONTESQUIEU

La adecuada configuración del Estado mínimo no sólo requiere de un ámbito de actuación muy reducido por parte del sector público, sino también que la mayor parte posible de sus competencias sean prestadas de manera ampliamente descentralizada. A imagen y semejanza de lo que sucedería en un mercado libre, las administraciones más cercanas al ciudadano disponen de más incentivos y facilidades que las administraciones alejadas para proveer los servicios públicos

de un modo que refleje con mayor fidelidad las preferencias de los contribuyentes.

Básicamente, las comunidades pequeñas suelen poseer preferencias más homogéneas y más sencillas de conocer por los políticos locales; los contribuyentes, a su vez, también lo tienen más sencillo para comparar la buena o mala gestión del equipo gobernante de su comunidad con los resultados obtenidos por los equipos locales de otras comunidades vecinas. Además, esos políticos locales son asimismo más fáciles de fiscalizar por parte de los ciudadanos, no sólo a través de los algo más efectivos controles formales (el voto de cada elector tiende a ser más relevante que en las comunidades grandes), sino también de los muy poderosos controles informales, esto es, del llamado «voto con los pies».

A este respecto, fue el economista Charles Tiebout (1956) quien popularizó la idea de que podíamos observar al ciudadano como un consumidor de los «servicios estatales». Desde esa óptica, el ciudadano «compra» los servicios de una administración cuando escoge residir bajo su jurisdicción (y pagar impuestos en ella), mudándose a otra jurisdicción cuando percibe que otra administración ofrece mejores servicios a un menor precio (a menores impuestos): en tal caso, Tiebout concluyó que, finalmente, los servicios estatales terminarían ajustándose con precisión a las preferencias de los residentes, ya que a los políticos no les interesaría perder ciudadanos (y contribuyentes).

Es obvio que el modelo de Tiebout simplifica enormemente la cuestión, tanto desde un punto de vista ético (un

Estado no ofrece y vende servicios públicos, sino que les arrebata por la fuerza el dinero a sus ciudadanos y luego les proporciona discrecionalmente algún tipo de servicio) como económico (los ciudadanos no van a cambiar su residencia como quien cambia de marca de pasta de dientes, ya que normalmente uno teje una valiosa red de relaciones sociales en su ciudad de residencia), pero sí sirve para poner de manifiesto una circunstancia importante: en última instancia, el ciudadano sí puede optar por protestar huyendo de la jurisdicción estatal y refugiándose en otra menos agresiva contra sus libertades, de manera que las mejores administraciones tenderán a ganar ciudadanos y las peores a perderlos. Ahora bien, para que este masivo «voto con los pies» tenga algún viso de funcionar y disciplinar a los políticos es

necesario que las jurisdicciones existentes sean muy numerosas (en el extremo, si sólo hubiera un Estado mundial, sería imposible votar con los pies), es decir, que el grado de descentralización sea el mayor posible.

Es más, es necesario que esa elevada descentralización sea una «auténtica» descentralización: es decir, las comunidades locales deben poseer auténtica autonomía frente a los poderes centrales. Si, por ejemplo, los gastos se descentralizan a unidades administrativas más pequeñas pero, al mismo tiempo, se mantiene el reparto centralizado de los ingresos, el político local se despreocupará de sus contribuyentes y canalizará sus esfuerzos en cabildear al gobierno central para maximizar su parte del reparto de fondos: siguiendo con el modelo de Tiebout, el «cliente» del político local

no será el ciudadano que vota con los pies, sino el político de la administración central que le proporciona sus ingresos. Sin corresponsabilidad fiscal, los incentivos de los políticos locales no pasarán por ajustar la utilidad de cada servicio público al coste que el mismo le acarrea al contribuyente local, sino por gastar y despilfarrar la totalidad de los fondos que reciba del gobierno central con independencia de la utilidad de esos gastos para sus ciudadanos. Éste es el motivo principal de que la descentralización haya arrojado tan malos resultados en España: los incentivos que se trasladaron a los políticos municipales y autonómicos eran completamente perversos y conducentes a la creación de caciquiles élites regionales alimentadas con el dinero de todos los españoles.

En general, la evidencia empírica respalda a Tiebout y pone de manifiesto que, con una profunda descentralización, el gasto público se ajusta mejor a las necesidades de los contribuyentes, incrementa la calidad de los servicios públicos, vuelve a los electores más exigentes con los resultados del equipo de gobierno local, actúa como freno a la expansión del gasto público, tiende a rebajar la presión fiscal por imposición general y mejora la cohesión social y la confianza mutua. Es más, aunque tiende a pensarse que la descentralización fomenta la corrupción por cuanto las administraciones centrales son más transparentes, la evidencia empírica apunta en el sentido opuesto: a más descentralización, menos corrupción, siempre que se descentralicen ingresos y gastos.*

La mayor desventaja que se suele atribuir a las administraciones descentralizadas es su imposibilidad para aprovecharse de las externalidades positivas y de las economías de escala. Por ejemplo, el desarrollo de un centro universitario en una ciudad puede beneficiar muy intensamente a las localidades adyacentes, por lo que si su coste recae únicamente sobre los ciudadanos del municipio en el que se piensa instalar esa universidad, acaso termine gastándose demasiado poco en la misma o, todavía peor, ni siquiera llegue a establecerse.

Evidentemente, este puede ser uno de los efectos indeseados de la descentralización, pero tiene una solución relativamente sencilla: las unidades administrativas descentralizadas no han de ser compartimentos estancos absolutamente herméticos, sino que pueden aliarse en lo

que el economista suizo Bruno Frey (1999) ha denominado «jurisdicciones competitivas, superpuestas y funcionales». Por un lado, las unidades administrativas pequeñas deberían tener la posibilidad de colaborar entre ellas para emprender proyectos que requirieran de una mayor escala (eso es lo que sucede con las mancomunidades de municipios); por otro, un mismo individuo debería poder acogerse simultáneamente a la jurisdicción de varias unidades administrativas según las prestaciones demandadas a cada una de ellas: que una persona resida en un municipio no significa que sólo deba consumir (y pagar) los servicios que proporciona ese municipio. De hecho, cada individuo debería tener capacidad no sólo para adherirse a jurisdicciones ya existentes, sino para crear nuevas jurisdicciones: por ejemplo, y

como estudiaremos en el epígrafe de los servicios municipales, no hay ningún motivo para que una comunidad de propietarios no pueda gestionar autónomamente los espacios y los servicios comunales de manera independiente a los ayuntamientos actuales.

La arquitectura administrativa del Estado español debería ser, por consiguiente, la de un Estado profundamente descentralizado, tanto por el lado de los ingresos como el de los gastos. El gobierno central sólo debería retener la defensa, la representación exterior y una pequeña porción de los servicios generales, de la seguridad, de las infraestructuras y de la asistencia social. Asumiendo un gasto público del 5 por ciento del PIB para el conjunto del Estado, el gobierno central no debería gastar más del 2,5 por ciento. El resto de desembolsos —unos

25.000 millones de euros— deberían efectuarse dentro de ámbitos inferiores (idealmente, autonomías, provincias o cantones no sometidos imperativamente al gobierno central). Como luego expondremos, la unidad óptima para acometer esos gastos sería el ayuntamiento, pero hay motivos para pensar que éstos podrían ser reemplazados por comunidades privadas de propietarios desvinculadas del Estado y, por tanto, dejarían de constituir una unidad administrativa insertada dentro del entramado estatal.

En este esquema, además, es evidente que hay una superadministración pública que sobra: nos referimos a esa mastodóntica burocracia que constituye la Unión Europea. España debería salir de la Unión Europea y mantenerse, como Noruega o Liechtenstein, dentro del Espacio Económico Europeo: esto es,

debería abandonar el contraproducente entramado político y regulatorio de Bruselas y mantener los muy saludables acuerdos de libertad de movimientos de personas, capitales y mercancías entre países europeos.

9

¿Cuántos empleados públicos serían necesarios?

> Cuando todo el argumento en favor de mantener en sus empleos a un grupo de funcionarios queda reducido al de conservar su capacidad de compra, ha llegado, sin duda, el momento de prescindir de sus servicios.
>
> HENRY HAZLITT

El último de los gastos a los que debería hacer frente el Estado es el de su propia estructura. Actualmente, el sector público destina alrededor de 29.000 millones de euros a costear el funcionamiento de los órganos ejecutivos, legislativos, representación exterior y servicios generales. Si su tamaño se reduce a una novena parte del actual (del 45 por ciento al 5 por ciento del PIB), el coste de esta partida debería verse minorado también en nueve veces, dejándolo en unos 3.200 millones de euros anuales. Sin embargo, como es dudoso que la minoración pueda ser proporcional (hay servicios mínimos que deben realizarse en cualquier caso y también existen economías de escala a la hora de proporcionarlos), podríamos asignar a esta partida 5.000 millones de euros: un 0,5 por ciento del PIB, el

mismo porcentaje que representaba la administración en Estados Unidos durante el siglo XIX.

Si destinamos, como sucede en la actualidad, dos terceras partes de ese gasto a abonar salarios, podrían contratarse 70.000 personas altamente cualificadas y muy bien pagadas (salario medio de más de 45.000 euros), encargadas de coordinar las limitadas funciones del Estado en sus distintos niveles administrativos (gobierno central, autonómicos, diputaciones, cabildos…). A estas cifras de empleados públicos concentrados en los servicios centrales habría que añadir el personal público asignado específicamente a cada área o ministerio, que tomando como referencia las cifras actuales quedaría del siguiente modo: 150.000 personas en Defensa (incluyendo fuerzas armadas y otro personal),

135.000 empleados en seguridad nacional y centros penitenciarios (incluyendo todo el personal de Interior) y 45.000 trabajadores en Justicia (incluyendo al personal del Ministerio de Justicia). En total, por consiguiente, los empleados públicos ascenderían a 400.000, algo menos del 1 por ciento de la población total y del 2 por ciento de los ocupados. En la medida de lo posible, estos 400.000 empleados públicos no deberían adquirir el estatus de funcionarios con puestos de trabajo garantizados de por vida: no hay ninguna necesidad de que así sea (en Suecia, sólo el 1 por ciento de todos los empleados públicos son funcionarios) y sí poderosas razones para lo contrario (flexibilidad administrativa).

El guarismo de 400.000 empleados públicos es coherente con los registros de Singapur —considerado

internacionalmente como la administración más eficiente del planeta—, donde el peso del Estado ronda el 15 por ciento del PIB (el triple que en el Estado mínimo que hemos planteado para España) y el empleo público representa el 2,5 por ciento de la población y el 4,5 por ciento de los ocupados.

Además, esta cifra de 400.000 empleados públicos debe compararse con los casi tres millones actuales. En la siguiente tabla ofrecemos una propuesta de cómo podrían quedar distribuidos los empleados públicos en un Estado mínimo en contraste con los montos contemporáneos. Por supuesto, muchas otras combinaciones serían posibles, y sólo hay que leer la siguiente tabla como meramente ilustrativa de una de las muy variadas alternativas.

	Empleados públicos a cierre de 2012	Empleados públicos en un Estado mínimo
Fuerzas armadas	124.561	125.000
Fuerzas de seguridad nacionales y autonómicas	173.592	85.000
Centros penitenciarios	24.343	15.000
Administración de justicia	62.160	40.000
Seguridad Social	29.479	0
Patrimonio nacional	1.381	500
Agencias estatales	42.010	4.500
Ayuntamientos	486.641	0
Diputaciones, cabildos y consejos insulares	63.166	35.000
Educación	683.271	0
Sanidad	495.817	0
Ministerios y consejerías (incluyendo Defensa, Interior y Justicia)	343.620	75.000
Otros (sector público empresarial, personal eventual)	386.959	20.000
Total	2.917.000	400.000

La comparación de la plantilla actual con la plantilla de un Estado mínimo a buen seguro suscitará dos tipos de inquietudes. La primera es qué sucedería con los 2,5 millones de trabajadores que quedarían desempleados. En este caso, la respuesta es bastante sencilla: la

reducción del peso del Estado aumentaría el tamaño del mercado en otras áreas que son las que contratarían a los parados: por ejemplo, los profesores de la escuela pública podrían ser profesores en la escuela privada. En todo caso, recordemos que la justificación de la existencia de un empleo público nunca puede ser la de ofrecerle una ocupación al trabajador: el empleo público sólo debería justificarse por el valor que es capaz de generar para los ciudadanos y no por el valor que es capaz de extraer de los ciudadanos.

La segunda preocupación, en cambio, sí es mucho más razonable: ¿cómo es posible prescindir completamente del empleo público en sectores tan esenciales como la educación, la sanidad o incluso los ayuntamientos? A responder a ésta y a otras muchas dudas razonables sobre la

viabilidad del Estado mínimo —¿quién proveería la sanidad, la educación y las pensiones? ¿Bastaría una asistencia social del 2 por ciento del PIB para ayudar a los más desfavorecidos? ¿El gasto en infraestructuras sería suficiente?, ¿cómo se podría efectuar la transición desde un modelo a otro?, etc.— dedicaremos el siguiente bloque temático.

La revolución liberal, caso por caso

1

Estado de Derecho

Cuantas más prohibiciones impongas, menos virtuosa será la gente.

LAO TZE

Mientras más corrupto es el Estado, más numerosas son las leyes.

TÁCITO

Tradicionalmente se ha considerado que las competencias nucleares de todo Estado eran la defensa, la seguridad y la justicia. Como ya hemos visto, el conjunto de las Administraciones Públicas españolas destinan a día de hoy unos 35.000 millones de euros a estas tres rúbricas y nuestra propuesta pasa por rebajarlo a cerca de 22.000 millones. Se trata, por consiguiente, de un recorte del 35 por ciento que deberemos justificar; pero para hacerlo será necesario efectuar diversas consideraciones previas sobre cuáles son las características deseables de un Estado de Derecho.

Así, un Estado mínimo no sólo se caracteriza por reducir su ámbito de actuación a ciertas materias muy específicas, sino también por limitar enormemente la intensidad de sus intervenciones dentro de esas materias muy específicas. Esto

último es plenamente aplicable al Estado de Derecho, es decir, al conjunto de infraestructuras jurídicas dirigidas a salvaguardar la convivencia y la cooperación entre los miembros de una comunidad (lo que podríamos denominar el «orden público»). Podemos dividir el Estado de Derecho en dos grandes patas entrelazadas: la producción e interpretación de normas jurídicas y la aplicación coercitiva de las mismas en caso de incumplimiento. La primera pata ha pasado a ser, en nuestras sociedades actuales, una competencia casi exclusiva de los órganos legislativos y judiciales del Estado; la segunda, de los cuerpos y seguridad del Estado (para forzar el cumplimiento interno de las normas) y del ejército (para evitar la conculcación del ordenamiento jurídico interno por agresores externos). En un Estado mínimo, ambas patas

deberían experimentar un hondo reajuste para que los poderes públicos actúen de manera subsidiaria y le dejen un amplio campo de actuación preferente a los agentes privados.

En primer lugar, la creación e interpretación de normas jurídicas debería ser un proceso impulsado esencialmente por la sociedad y no por el Estado. Cuando las partes consiguen ponerse de acuerdo en qué normas deben aplicarse en sus relaciones privadas (contratos voluntarios) y en quién debe interpretar el contenido de esas normas en caso de discrepancia (tribunales de arbitraje), el Estado no debe intervenir en absoluto (incluyendo en materia de derecho de familia, lo que significa que todo contrato matrimonial suscrito voluntariamente entre las partes, con independencia de su sexo, debería ser válido). La intervención del

Estado —por arrogarse éste el monopolio de la violencia— debería quedar restringida a aquellas interacciones humanas que no tengan un carácter voluntario (uso de la fuerza de una persona sobre otra) y a aquellas en que las partes no logren ponerse de acuerdo acerca del órgano intermediador al que someterse. Consecuentemente, la normativa estatal debería poseer un carácter subsidiario frente a la normativa de origen privado: allí donde sea posible la autorregulación, la legislación estatal sobra.

Grosso modo cabría afirmar que prácticamente todo el derecho civil y laboral (salvo, por ejemplo, las condiciones que regulan la adquisición de la nacionalidad) debe regresar al ámbito privado, mientras que el derecho penal y administrativo debería, en general, ser desarrollados (aunque no

necesariamente interpretados) por órganos estatales. Ahora bien, por mucho que el derecho penal y administrativo siguieran dentro del ámbito de competencia estatal, su configuración debería ser radicalmente distinta a la actual: en esencia, el derecho penal debería reconfigurarse como un derecho donde se priorice el resarcimiento de la víctima y no como un derecho que se limite a expresar el poder sancionador del Estado. Esto significa no sólo que las víctimas deberían tener una participación mucho mayor a la hora de configurar las penas, sino también que muchos de los actuales delitos o faltas deberían desaparecer del Código Penal por tratarse de «crímenes sin víctimas», esto es, hechos que la legislación estatal tipifica de ilícitos penales pero donde nadie ha empleado la violencia contra nadie: por ejemplo, la

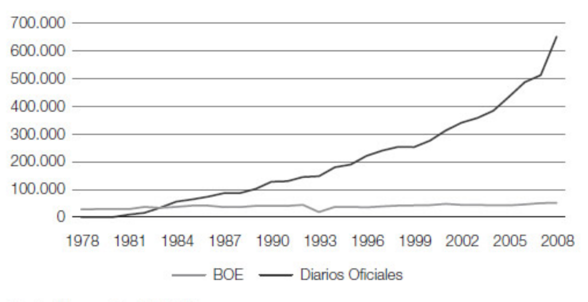
producción y distribución de drogas, considerados hoy en día delitos contra «la salud pública» pese a que los consumidores de estos estupefacientes pueden estar haciendo voluntariamente uso de estas sustancias (Esplugas, 2012); la prostitución, cuando es el resultado de una decisión voluntaria y no de la coacción de las partes (trata de blancas); la libertad de expresión ilimitada con independencia de las ofensas a que pueda dar lugar; el juego y las apuestas sin restricciones; la maternidad subrogada consensuada entre las partes, etc. En definitiva, el Estado debería dedicarse a elaborar unas pocas normas de carácter muy básico que sirvieran como marco general para la protección de la propiedad privada y de las libertades individuales de los españoles, tal como defiende Richard Epstein (1995): normas básicas

que deberían ser poco exhaustivas, poco técnicas y bastante estables en el tiempo, de manera que todo el mundo las pueda conocer y aplicar con una razonable previsibilidad sobre sus resultados. Y de nada más debe ocuparse el Estado en materia de producción jurídica. Todas las restantes normas deberían ser elaboradas por los agentes privados en el desarrollo de su convivencia social y económica: las reglas de nuestra interacción comunitaria deberían estar constituidas por los contratos y acuerdos voluntarios entre las partes, no por los mandatos coactivos del Estado.

En efecto, una de las grandes lacras de nuestra sociedad actual, denunciada acertadamente por Bruno Leoni (1961), es la hiperinflación legislativa que ha llevado a que los políticos regulen hasta los aspectos más insignificantes de

nuestras vidas, relegando a un tercer plano la autonomía de la voluntad de las partes. Sólo en España, las páginas publicadas anualmente por el Boletín Oficial del Estado y los diarios oficiales de las comunidades autónomas han experimentado un exponencial aumento durante las dos últimas décadas, lo que refleja ese expansivo intrusismo del Estado en las relaciones privadas de los ciudadanos.

Páginas de legislación publicadas cada año en España



Fuente: Marcos y Santaló (2010).

Ahora bien, aunque a corto plazo la consecuencia más evidente de esta disparatada orgía legislativa haya sido el cercenamiento de las libertades individuales mediante la imposición de regulaciones absurdas que apenas son la exudación de los caprichos ideológicos del gobernante de turno, los efectos a largo plazo han podido ser incluso peores: atrofiar los ámbitos de autorregulación privados, volviendo la sociedad y a la economía mucho más frágiles ante los

bruscos cambios de un entorno cada vez más dinámico frente a los que no gozaban de autonomía para adaptarse (Taleb, 2013). La flexibilidad normativa que necesitan las sociedades y las economías modernas sólo puede venir desde el interior de un libre mercado y no desde los órganos de planificación de nuestros partidos políticos: se trata de una regulación que fluye de abajo hacia arriba y no de una que se impone de arriba hacia abajo.

Y si la producción normativa se descentraliza en la sociedad, la interpretación de las normas también deberá recaer esencialmente en tribunales de arbitraje privados que hayan seleccionado las partes de un contrato. No es en absoluto necesario que haya tribunales estatales de la jurisdicción civil (mucho menos de la jurisdicción social, que

deberían quedar integrados en la civil), salvo con carácter subsidiario para aquellos casos en que las partes no puedan escoger un árbitro privado; y es que, incluso dentro del encorsetado marco de nuestros hiperEstados actuales, la sociedad está recurriendo crecientemente a las cortes de arbitraje para solventar sus disputas (Benson, 1990). El Estado sólo debería seguir manteniendo tribunales de la jurisdicción penal y administrativa, y únicamente para aquellos casos en que las partes no escojan un árbitro privado que interprete y aplique la legislación estatal. Así, según el anuario de *La Justicia Dato a Dato de 2012*, elaborado por el Consejo General del Poder Judicial, el 34,3 por ciento de los 3.962 órganos judiciales que hay en España eran órganos exclusivamente civiles o de lo social, de modo que podría

prescindirse de la mayor parte de los mismos. Además, hay que tener en cuenta que previsiblemente tendría lugar una considerable reducción de la litigiosidad derivada de la minoración, simplificación y clarificación de la normativa pública y privada por la que se rigen los españoles, sobre todo si se suprimen muchos «crímenes sin víctima» del Código Penal. Por nuestra parte, hemos estimado de manera conservadora el potencial ahorro de ambas reformas en torno a un 25 por ciento del coste total actual, es decir, en torno a los 1.000 millones de euros.

Por otro lado, la segunda pata de todo Estado de Derecho es, como ya vimos, la posibilidad de aplicación última de las normas a través del uso de la fuerza. La preservación del ordenamiento jurídico puede ser necesaria frente a las

amenazas exteriores y frente a las amenazas interiores: de las primeras se encarga el ejército y de las segundas, los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Sobre el ejército no vamos a realizar grandes sugerencias de reformas: en 2011, el Estado español gastaba 11.400 millones de euros en Defensa, de los cuales 1.200 millones se dirigían a asistencia militar en el exterior.

En esta sede, acaso convenga aclarar cuál debería ser la postura de un Estado liberal frente a los conflictos bélicos. Podríamos resumirla en una sencilla frase: «paz y libre comercio». Es decir, el Estado liberal no debe convertirse en un Estado imperialista que intente explotar o civilizar al resto del mundo: su misión no es conquistar nuevos territorios sino simplemente defender los derechos de sus ciudadanos frente a agresiones

externas. Por ello, el ejército sólo debería emplearse con propósitos exclusivamente defensivos y no con espurios propósitos ofensivos. Thomas Jefferson ligó el concepto de paz internacional al de neutralidad; su máxima para Estados Unidos era «comerciemos con todas las naciones, pero no nos aliemos con ninguna». Un caso paradigmático de país pacífico y neutral es Suiza: desde que en 1815 declaró su neutralidad, no ha participado en ninguna guerra.

Sin embargo, las alianzas de defensa mutua entre países son legítimas siempre que sean alianzas estrictamente defensivas: esto es, si un país miembro de una alianza es atacado por un enemigo exterior, tiene sentido que otro país se comprometa a defenderle a cambio de que, en el futuro, él también pueda recibir asistencia. Siendo así, un Estado mínimo

español podría permanecer dentro de la OTAN siempre que ésta modificara sus pautas de comportamiento actuales convirtiéndose en una alianza exclusivamente defensiva para sus miembros. En caso contrario, España debería proceder a abandonar la OTAN y declararse un país completamente neutral. De ahí que podamos prescindir de la mayor parte de esos 1.200 millones de euros dirigidos a financiar misiones militares en el exterior y dejar el gasto total de Defensa en 10.500 millones de euros.

Por lo que respecta a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, sí se hará preciso una importante reorganización dirigida a adelgazarlas y a volverlas mucho más productivas. Por un lado, recordemos que en la medida de lo posible han de jugar un papel subsidiario frente a los servicios privados de seguridad

(opción que debería ser especialmente utilizada, por ejemplo, en las urbanizaciones o en las autopistas privadas). Por otro lado, para todas las cuestiones no cubiertas por los servicios privados sí debería intervenir la policía nacional (la policía local será un servicio contratado por las urbanizaciones o municipios privados que desarrollaremos en el siguiente epígrafe y, por tanto, no formará parte de la estructura estatal), si bien tras sufrir una amplia reorganización, ya que España es el país con mayor cantidad de agentes de seguridad por habitante de toda la OCDE: 5,2 por cada 1.000 habitantes, frente a los 3,3 de Francia, los 2,9 de Alemania, los 2,3 de Estados Unidos o los 1,5 de Finlandia.

Las cifras anteriores incluyen las cifras de policía local que, como ya hemos indicado remitiéndonos al siguiente

epígrafe, sería enteramente privatizada. Así pues, si gracias a una intensa reorganización interna de los cuerpos nacionales de seguridad lográramos acotar su número a dos agentes por cada mil habitantes (excluyendo de este cómputo a la policía local que, como ya hemos dicho, no formaría parte de la estructura estatal), lograríamos un ahorro de 9.000 millones de euros, cifra a la que habría que añadir el menor gasto derivado de la reducción de centros y de personal penitenciario por no persecución de los crímenes sin víctima.

Si adicionamos los ahorros en los servicios de seguridad, defensa y justicia, obtendremos una cifra de alrededor de 11.500 millones de euros menos cada año, que es justo el recorte presupuestario que planteamos para nuestro Estado mínimo. Con unos 22.000

millones de euros anuales, España podría gozar de un Estado de Derecho mucho más funcional que el actual por cuanto restringiría su propósito al de garantizar un marco básico de convivencia únicamente enfocado a defender los derechos de propiedad y las libertades individuales y no a hiperregular y controlar prácticamente todos los aspectos de la vida de los ciudadanos.

2

Servicios municipales

> La competencia entre gobiernos locales para atraer personas y empresas es algo saludable. La competencia incentiva a las ciudades a proporcionar mejores servicios y a mantener sus costes bajo control.
>
> EDWARD GLAESER

El Estado de Derecho provee el marco mínimo de convivencia para una comunidad nacional. Sin embargo, una comunidad nacional no es la unidad básica de convivencia humana: desde Aristóteles sabemos que ese cometido le corresponde a la polis, es decir, a la ciudad. Tal como suele repetir Edward Glaeser (2011), es en una ciudad donde se forman las principales redes de relación y cooperación humana y donde, también, aparecen los problemas básicos de la interacción social. Actualmente, las ciudades están controladas por subdivisiones administrativas del Estado conocidas como ayuntamientos.

Cómo se proveerían los servicios municipales en ausencia de Estado

Una ciudad es un asentamiento humano con una alta densidad de población: la gente no vive dispersa, sino agrupada. Pero estos asentamientos comunitarios no surgen, salvo excepciones, porque los haya creado de manera planificada el Estado trasladando forzosamente a toda la población hacia ellos, sino porque grupos de individuos (colonos) se han establecido en territorios desocupados, se han apropiado de ellos, los han edificado y han fijado en ellos su residencia. Pero lo que caracteriza a la ciudad no es sólo la contigüidad de muchas viviendas, sino la necesaria presencia de espacios comunes que aprovechan todos los residentes.

Por necesidad, pues, en las ciudades surgen problemas típicos de convivencia: en estas aglomeraciones es inevitable que las acciones de unas personas terminen

afectando a otras y que haya que acordar cómo sufragar el coste de los espacios y de los servicios comunes. Se trata de dos problemas que los economistas suelen llamar de «externalidades» y de «bienes públicos». Por ejemplo, criar cerdos en una vivienda afecta negativamente a los vecinos (externalidad negativa); asimismo, el alumbrado de la calle debe ser costeado por todos los residentes, ya que si se generalizaran las tentaciones individuales de «escaquearse» y «gorronear», la calle se quedaría sin iluminar (lo que algunos economistas denominarían 'bien público', aunque rigurosamente deberíamos llamarlo 'bien comunal').

La existencia de externalidades y de bienes públicos hace necesaria algún tipo de coordinación social: hay que «regular» qué conductas son permisibles

y cuáles no, y hay que «imponer» quiénes pagan cuánto por esos bienes y servicios comunes. De ahí que, tradicionalmente, el Estado se haya arrogado la competencia de regular las externalidades y de proveer los bienes públicos. En el ámbito municipal, muchas de esas competencias han sido copadas por el ayuntamiento, fundamentalmente en dos ámbitos: diseño urbanístico y gestión de los servicios comunes (seguridad, provisión de agua potable, alcantarillado, redes de transporte público, recogida de basuras y otros residuos, alumbrado público o protección del medio ambiente). No es que éstas sean las únicas competencias que hayan recaído en manos de los ayuntamientos, pero acaso constituyan el núcleo duro de las mismas: no es complicado imaginar cómo podría construirse un estadio o un

polideportivo privado, mas sí se antoja complicado concebir cómo podrían regularse las calles y el alcantarillado o cómo se lograría un crecimiento armónico de las ciudades sin la intervención del Estado.

Una posible solución privada a los problemas anteriores, propuesta originalmente por el premio Nobel Ronald Coase (1960), sería que los individuos implicados negociaran y llegaran a un acuerdo sobre cómo repartirse los costes de las externalidades o de los bienes públicos. Por ejemplo, si una persona quiere escuchar música a toda potencia de madrugada, podría negociar con sus vecinos o bien para pagarles una indemnización a cambio de que se le permitiera escuchar música por la noche o bien para que renunciara a escucharla a cambio de que el resto de vecinos le indemnizaran;

a su vez, si el acuerdo fuera inviable, todas las partes implicadas podrían recurrir a un tribunal de arbitraje que emitiera un laudo proponiendo una solución equitativa (previsiblemente, desestimando el derecho a escuchar música a altas horas de la madrugada). Sin embargo, este tipo de soluciones no es demasiado práctico para solventar miles, decenas de miles o centenares de miles de casos problemáticos que puedan aparecen en el interior de una ciudad.

De ahí que la segunda posible solución privada tenga muchos más visos de éxito: la copropiedad de los espacios comunes, incluyendo la copropiedad sobre las normas que regulan la convivencia en una ciudad. La propiedad privada no existe sólo en su forma individual, sino también en su forma comunal: si un grupo humano crea un

asentamiento, parece razonable que cada uno de ellos sea propietario individual de su vivienda y, a su vez, copropietario de los espacios o bienes comunes (calles, alumbrado, alcantarillado…). Uno de esos bienes comunes es el gobierno de la ciudad: el órgano encargado de establecer normas privadas de convivencia así como de determinar qué servicios comunes deben prestarse y cómo debe pagarse por ellos (cuota por propietario, cuota por residente, cuota por metro cuadrado de propiedad individual, cuota por valor catastral, etc.).

En el fondo, pues, en ausencia de Estado emergerían ciudades (en un sentido amplio: incluyendo urbanizaciones o comunidades de vecinos de tamaño y ordenación muy diferentes a las actuales ciudades estatalizadas) regidas por órganos de gobierno privados (Beito *et alii*,

2002) con cierta semejanza a los actuales ayuntamientos pero con una crucial diferencia: esas ciudades serían fruto del libre y voluntario pacto entre las partes y no de la imposición unilateral de algunas de ellas sobre el conjunto. Del mismo modo que la invasión militar de un país no convierte en legítimo al gobierno de ocupación, la constitución de ayuntamientos estatales en contra de la voluntad de los propietarios de los inmuebles anexionados tampoco debería ser vista como legítima. En este sentido, la perspectiva que suele adoptarse es errónea: una ciudad voluntaria no es una comunidad política donde todos los ciudadanos planifican conjuntamente el destino de todo el municipio; una ciudad voluntaria es una comunidad de

propietarios o, mejor dicho, una comunidad política en tanto comunidad de propietarios.

Dado que las distintas ciudades privadas serían autónomas entre sí, cada una de ellas podría establecer normativas diferentes que permitirían a cada individuo mudarse a aquel municipio con un marco jurídico más acorde con sus valores y preferencias: la competencia entre ciudades minimizaría los costes de los servicios y maximizaría su calidad. Asimismo, las ciudades podrían constituir consorcios, mancomunidades o provincias privadas dirigidas a producir aquellos bienes de naturaleza colectiva cuyo tamaño trascendiera al de un solo municipio (por ejemplo, una carretera comarcal o un consorcio encargado de gestionar el patrimonio histórico inserto en la ciudad). Es aquí donde podemos

encajar la propuesta de Bruno Frey que ya tuvimos ocasión de reseñar a propósito de las jurisdicciones competitivas, superpuestas y funcionales: un mismo ciudadano podría formar parte de distintas jurisdicciones en función de sus circunstancias y preferencias.

En suma, en ausencia de Estado seguiría habiendo ciudades —órganos de gobierno municipales y servicios comunitarios—, pero constituidas de manera flexible y voluntaria para todas las partes.

Cómo regresar a las ciudades privadas desde los ayuntamientos estatales

En la actualidad, es obvio que el Estado ha bloqueado en casi todas las partes del mundo la emergencia de ciudades privadas y, en su lugar, ha impuesto ayuntamientos que son meros apéndices de la administración estatal. Pero eso no quita para que pueda revertirse este indeseable proceso que ha tendido a nacionalizar la unidad básica de convivencia humana. Para ello pueden emplearse tres vías.

La primera vía, la más genuinamente privada, es la creación desde cero de nuevas ciudades. Un promotor inmobiliario (en un sentido amplio, esto es, incluyendo la promoción cooperativa de los propietarios futuros) encargado de la construcción de miles de viviendas puede, simultáneamente, responsabilizarse del planeamiento urbanístico y de la construcción y el mantenimiento de los espacios comunes (carreteras,

alcantarillado, alumbrado, parques, plazas, etc.): únicamente deberá enajenar, junto a la propiedad de cada inmueble, una cuota de copropiedad sobre las zonas comunes de la ciudad, incluyendo entre ellas sus órganos de gobierno (dedicados, entre otros menesteres, a consensuar unánimemente los estatutos que establecerán los derechos y las obligaciones de cada copropietario sobre las zonas y servicios comunes). Otra opción más ambiciosa sería que el promotor construyera las viviendas, se dedicara a alquilarlas y corriera él con los gastos de mantenimiento y la regulación de las zonas comunes (como sucede en los hoteles y grandes complejos turísticos). En el primer caso tendríamos una propiedad privada comunal, en el segundo una propiedad privada individual: en ambos casos, los problemas de externalidades y

de bienes públicos asociados a la provisión de servicios municipales quedarían plenamente solventados.

En Estados Unidos hay 62 millones de personas —un quinto de la población— que viven en comunidades privadas de propietarios (Homeowner Associations). Cuando una persona adquiere un inmueble situado dentro de estas comunidades está, a su vez, adquiriendo una cuota de copropiedad sobre los espacios (calles, alcantarillados, alumbrado, piscinas…) y sobre los órganos de gobierno que determinan tanto los estatutos por los que se rigen todos los copropietarios como los servicios que deben prestarse (limpieza, seguridad…). Las normativas aprobadas por el órgano privado de gobierno pueden ser en algunos casos muy laxas, pero en otros pueden llegar a ser bastante detalladas (normas

arquitectónicas o estilos de vida), según cuál sea la percepción de los residentes sobre la importancia de las distintas externalidades (McKenzie, 2003).

A su vez, fuera de Estados Unidos, uno de los movimientos más interesantes dentro del panorama internacional actual es el de las *charter cities* o ciudades autónomas, liderado por el prestigioso economista estadounidense Paul Romer (2010). Los promotores de las ciudades autónomas pretenden crear enclaves municipales en el Tercer Mundo asociadas al Estado de Derecho de algún país occidental: algo así como establecer varios Hong Kong dentro de diversos países del Tercer Mundo para salvaguardar instituciones sociales básicas como la libertad contractual o la propiedad privada. El problema de las *charter cities* es que, como ya hemos visto, Occidente es cada

vez menos un ejemplo de Estado de Derecho y, además, los ciudadanos de muchos países del Tercer Mundo las asocian con una especie de neocolonialismo del que desconfían intensamente. De ahí que muchos defensores de las *charter cities* se hayan terminado sumando a otra propuesta todavía más interesante: las *free cities*. Las *free cities* son ciudades libres y autónomas no sólo con respecto a la legislación nacional, sino a la occidental: cada ciudad compone su propio código legislativo sin tener que remitirse a alguno pre-existente. En ese sentido, las *free cities* son más flexibles que las *charter cities* a la hora de adaptarse al entorno legislativo del país que las hospeda (sin tener que importar específicas instituciones occidentales que pueden no encajar en la idiosincrasia de ciertas culturas) y permiten fomentar una

experimentación de marcos normativos descentralizados y competitivos. El primer país del mundo que ha enmendado su Constitución y ha habilitado legislativamente el establecimiento de ciudades libres —bajo el nombre de «ciudades modelo»— ha sido Honduras desde mediados de 2013. España debería seguir su camino, permitiendo legalmente que sean promotores privados (en forma de empresarios capitalistas o de cooperativas de propietarios) quienes establezcan marcos autónomos e independientes de la legislación nacional y municipal.

En suma, las comunidades privadas de propietarios rompen el monopolio de los ayuntamientos estatales sobre la provisión de servicios municipales: son gobiernos privados fruto no de la imposición coactiva sino del libre pacto entre las

partes. Un Estado liberal debería reconocer como ciudades autónomas a todos aquellos municipios de nueva creación privada, dando lugar a una muy sana competencia institucional, jurídica y administrativa no sólo entre las distintas ciudades, sino entre las ciudades y el propio gobierno central.

Ahora bien, por mucho que pudiéramos promover la creación de nuevas ciudades autónomas gestionadas por promotores privados o en régimen de mancomunidad, en la medida en que la población española no parece que vaya a crecer mucho en el futuro previsible, será difícil que se erijan nuevas ciudades dentro de nuestro país. Dicho de otro modo: las ciudades en las que van a residir los españoles del futuro ya están creadas en su práctica totalidad, y su gestión recae en ayuntamientos ya constituidos. Es

aquí donde habría que explotar la segunda vía para lograr una gestión privada de los servicios municipales: el derecho de división comunal como vía para aproximarnos a ciudades que sean comunidades privadas de propietarios.

Actualmente, una ciudad es una copropiedad incompleta: su constitución no ha tenido demasiado que ver con un pacto libre y voluntario entre propietarios y su gestión se desarrolla con absoluto desprecio hacia éstos. De ahí que, en última instancia, su gobierno haya sido tomado por oligarquías políticas que hacen y deshacen a su antojo sin preocuparse lo más mínimo por las necesidades de los copropietarios (lo mismo sucede con el gobierno central de la nación, a escala mayor y con peores resultados). Revertir este proceso a día de hoy sería harto complicado, pero sí existe una solución

intermedia que puede satisfacer a todas las partes: reconocer el derecho de división de la cosa común que asiste a todos los copropietarios. El derecho español permite que, dentro de ciertos límites, cualquier comunidad de bienes pueda dividirse a petición de alguno de los copropietarios, y lo mismo debería poder acontecer con las ciudades: dentro de una ciudad ya constituida, deberían poder crearse nuevas unidades administrativas independientes encargadas de gestionar los espacios comunes y decidir sobre su planeamiento urbanístico. Por ejemplo, los distritos centrales de Madrid (Barrio de Salamanca, Retiro, Chamartín, Chamberí, etc.) poseen cada uno de ellos alrededor de 150.000 habitantes: eso significa que cada distrito de la capital tiene una población mayor que el 99,5 por ciento de los municipios de

España (de los 8.115 ayuntamientos, sólo 45 superan los 150.000 habitantes). ¿Por qué motivo los propietarios residentes en alguno de estos distritos (o en alguno de los barrios de dentro de estos distritos) no pueden decidir separarse administrativamente de Madrid y gestionar de manera privada los servicios comunes?

No hay razones de peso para impedirlo, salvo aparentemente la complejidad técnica del proceso: ¿dónde cabe situar los límites de la división: en el barrio, en el distrito, en la calle, en la comunidad de vecinos? ¿Qué sucede con la gestión de los elementos comunes a toda la ciudad (por ejemplo, el alcantarillado)? ¿Podrían los ciudadanos seguir transitando por las calles de una comunidad de vecinos que se separara y creara su propia unidad administrativa independiente? ¿Qué sucedería con

aquellos vecinos que quedaran atrapados entre dos comunidades de vecinos separadas?, etc. Todas ellas son dudas razonables, pues el proceso de división de una cosa común debe tratar de conciliar al máximo los divergentes intereses de todos los comuneros y ello no es nada sencillo; en el caso de los espacios comunes de una ciudad, las dificultades se extreman, ya que la cantidad de externalidades (positivas y negativas) es enorme y, por tanto, cualquier pequeño cambio en la asignación de los derechos repercute sobre muchas personas. Pero que el proceso de división resulte técnicamente más complicado que en el caso de otras comunidades de bienes —cuya división sí se efectúa desde hace siglos con absoluta normalidad: es el

caso de comunidades de vecinos, fincas o herencias— no significa que no pueda hacerse.

El Código Civil español, de hecho, contiene tres procedimientos perfectamente válidos para impulsar la división de las comunidades de bienes que serían de plena aplicación para los espacios comunes de una ciudad: la división por el acuerdo unánime de los copropietarios (o de sus representantes); la división arbitral; y la división judicial. Por cualquier de estas tres vías (idealmente las dos primeras, aunque en caso de desacuerdo absoluto debería recurrirse a la tercera) podría lograrse un reparto condicionado de los espacios comunes de una ciudad. Evidentemente, las partes del reparto no serían individuos particulares, sino comunidades de propietarios más reducidas y conformadas voluntariamente.

Por ejemplo, si así lo acordaran las partes, la ciudad de Madrid podría dividirse, en una primera etapa, en diversas comunidades de propietarios (una por cada barrio); en una segunda etapa, algunos distritos (o agrupaciones vecinales que no encajaran con ninguna delimitación administrativa previa) podrían solicitar su ulterior subdivisión, constituyéndose así en nuevas comunidades de propietarios.

El instrumento esencial de la división de los espacios comunes de las ciudades sería el convenio regulador de la división, donde se especificarían, por un lado, las obligaciones residuales entre los antiguos copropietarios (paradigmáticamente, las servidumbres de paso, esto es, los derechos de circulación que seguirían ostentando los antiguos copropietarios) y, por otro, los mecanismos

de gestión comunitaria de aquellos bienes que, por su naturaleza, resultan indivisibles (por ejemplo, el alcantarillado). Así pues, tal como sucede con un matrimonio, el convenio regulador debería especificar todas las condiciones de la separación necesarias para minimizar las disputas entre las partes, asignándoles derechos y obligaciones para evitar la aparición de externalidades negativas o de bienes públicos ingobernables.

Será, justamente, la proliferación de estas obligaciones entre partes, contenidas en el convenio regulador, lo que pondrá un límite espontáneo a las subdivisiones y reagrupaciones de los espacios comunes: dado que existe una escala óptima para el cumplimiento de esas obligaciones, una vez alcanzado ese punto óptimo, los beneficios de las subdivisiones serán decrecientes y sus costes

crecientes, desincentivando así la petición de nuevas subdivisiones. Por ejemplo, podríamos imaginarnos el caso extremo de un individuo que optara por querer separarse de toda copropiedad hasta terminar convirtiéndose en el propietario único de una diminuta porción de los espacios comunes. Sin embargo, aun en el poco probablemente supuesto de que su cuota de propiedad pudiese delimitarse materialmente, semejante escenario resultaría escasamente verosímil por las muy onerosas condiciones que contendría su convenio regulador: por un lado, todos los antiguos copropietarios gozarían de ciertas servidumbres (de paso, de vista, de aguas, etc.) sobre su diminuta parcela, lo que en gran medida descafeinarían sus potestades y potenciales beneficios como propietario privado; por otro, el nuevo

propietario también soportaría diversas obligaciones positivas dirigidas a conservar sus dominios en un estado adecuado para no perturbar el disfrute de esas servidumbres por parte de los antiguos copropietarios así como a evitar la generación de externalidades negativas sobre ellos. Estas obligaciones positivas implican una serie de costes (reparación de cañerías, servicio de recogida de basuras, mantenimiento de las aceras, etc.) que claramente tienden a reducirse —en términos medios— cuando aumentan el número de usuarios. Por consiguiente, a partir de cierto nivel —variable según las circunstancias—, una adicional subdivisión de las copropiedades de los espacios comunes acarrea parcos beneficios (pues la magnitud de las servidumbres absorbería casi cualquier potestad como propietario) y crecientes

costes (debido a que los servicios comunitarios son más baratos cuando se prestan comunitariamente), lo que de por sí serviría para poner freno a su uso indiscriminado.

En definitiva, las ciudades actuales pueden pasar a convertirse en condominios privados por la vía de la división consensual, arbitral o judicial de los espacios comunes. De este modo, los ciudadanos podrán conformar asociaciones voluntarias de propietarios encargadas de gestionar sus espacios comunes según sus necesidades específicas y no según las de terceros ajenos a las mismas. Gracias a ello, se intensificará la competencia institucional no sólo entre municipios sino dentro de cada municipio y, además, se facilitará una mejor gestión del problema de las externalidades (si, por ejemplo, una determinada externalidad afectara

sólo a una parte del municipio, debería ser internalizada sólo por esa parte del municipio). La subdivisión de los condominios no será, empero, ilimitada, ya que las obligaciones insertas en el convenio regulador tienden a reducir los beneficios de la división y a incrementar sus costes.

Por último, aquellos vecinos que no hayan optado por separarse de los ayuntamientos estatales —ya sea creando una nueva ciudad o separándose de alguna ya existente— seguirían obligados a financiar sus servicios, idealmente a través de tasas. El ayuntamiento estatal puede ser observado como un suministrador competitivo más de servicios necesarios para la comunidad; servicios que, como hemos visto, pueden ser prestados por otros municipios de libre creación o por la autoorganización interna de nuevas

ciudades privadas. Ahora bien, precisamente porque el ayuntamiento debe ser visto como un proveedor de servicios y no como una agencia de colocación, debería entrar dentro de la normalidad que el ayuntamiento pudiera subcontratar, a empresas privadas especializadas, la totalidad o gran parte de los servicios municipales. En la actualidad ya es frecuente que se subcontraten algunas funciones como la recogida de basuras, la limpieza de las calles o el cuidado de los jardines. Pero la cuestión es que deberían poder subcontratarse «absolutamente» todos.

El mejor modelo de estos servicios municipales subcontratados nos lo ofrece la ciudad de Sandy Springs, en el estado estadounidense de Georgia. Esta localidad, de 100.000 habitantes (por tanto, superior al 99 por ciento de los municipios

españoles), es gestionada enteramente por una subcontrata privada: sus servicios abarcan, por ejemplo, las relaciones públicas, cuidado de parques, obras públicas, elaboración de presupuestos, mantenimiento de las calles, servicios religiosos, diseño urbanístico o trámites burocráticos. Sandy Springs sólo tiene unos pequeños departamentos de policía municipal y de bomberos (pues la Constitución de Georgia impide externalizarlos) que elevan los empleados públicos totales a sólo 200. Además, la ciudad carece de coches oficiales e incluso de un ayuntamiento en propiedad (el inmueble del consistorio es alquilado). Gracias a todo ello, el coste de los servicios municipales en Sandy Springs es un 21 por ciento inferior al de la media de las ciudades de su entorno (Stubbs, 2008). La calidad de esos servicios, además, no

se ha visto afectada, como acredita el hecho de que, desde la implantación de esta fórmula en 2005, diversas ciudades de su entorno (John's Creek, Milton, Chattahoochee Hills y Dunwoody) han copiado esta exitosa iniciativa.

En definitiva, a través de estos tres mecanismos alternativos (ciudades privadas, constitución de nuevas comunidades privadas por división de los espacios comunes y gestión municipal con externalización de servicios), debería ser posible prestar los servicios comunitarios básicos de un modo privado y competitivo, es decir, con la mejor calidad y con el menor coste posibles.

Cuál sería el coste de los servicios municipales

Una de las ventajas de las ciudades privadas es que serían los copropietarios quienes determinarían las infraestructuras municipales: cada comunidad podría optar por ser más austera en sus gastos y servicios comunes con tal de rebajar la cuota comunitaria (sería el caso de las ciudades dormitorio) o por incluir más prestaciones que deberían ser financiadas entre todos los copropietarios. Semejante fenómeno ya sucede en las comunidades de vecinos de los inmuebles o en las urbanizaciones privadas: aquellas con ascensores, jardineros, calefacción central, piscinas o pistas de tenis son más caras que las que únicamente incluyen el mantenimiento de los espacios comunes. A su vez, cada persona podría escoger a qué comunidad pertenecer (dónde adquirir su inmueble) en función de esos parámetros.

A pesar de lo anterior, sí puede efectuarse una breve estimación sobre el coste de los municipios privados. En 2012, los ayuntamientos españoles manejaban un presupuesto de 47.000 millones de euros; sin embargo, buena parte de esas rúbricas seguramente no se mantendrían en las ciudades privadas —no es probable que el órgano privado de gobierno comunitario se ocupara de la educación, sanidad, agricultura, industria, energía, I+D, comercio, pensiones, cultura o fomento del empleo, salvo que la ciudad privada adoptara la igualmente legítima forma de una comuna— y otras funciones se reformularían casi por completo —turismo, deporte o servicios generales—. Si nos ciñéramos a contabilizar los gastos que los órganos privados de gobierno sí mantendrían —seguridad ciudadana, vivienda y urbanismo,

bienestar comunitario, infraestructuras y ciertos servicios generales—, el gasto total, aun hoy, apenas superaría los 20.000 millones de euros. Con todo, y teniendo en cuenta que las ineficiencias en la gestión han llegado a estimarse en cerca del 20 por ciento, probablemente el gasto total que manejarían estas comunidades privadas oscilaría entre los 15.000 y los 20.000 millones.

Dado que, en la actualidad, los ayuntamientos españoles se financiaron básicamente a través del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (12.000 millones de euros), tasas variadas sobre los servicios que prestan (8.700 millones) y transferencias de otras administraciones (16.300 millones), la desestatalización de los espacios y órganos de gobierno municipales no supondría una carga financiera significativa para los ciudadanos: en

esencia, dejarían de pagar el IBI —que en el fondo es una especie de cuota comunitaria mal formulada— y las tasas por servicios locales específicos y comenzarían a abonar una cuota vecinal de importe probablemente similar al que ya están pagando en la actualidad. Ahora bien, dado que el sistema se volvería mucho más flexible y adaptable a sus preferencias, la reconfiguración de esos servicios municipales y de su precio en forma de cuota comunitaria podría ir tan lejos como lo reclamaran sus copropietarios.

3

Medio ambiente

> Los burócratas no suelen tener información correcta, pero los ciudadanos y los usuarios de los recursos naturales sí.
>
> ELINOR OSTROM

Para la mayoría de la gente, la protección del medio ambiente se ha convertido en una competencia casi exclusiva del sector

público. La intuición convencional reza que el Estado es el único ente capaz de proteger a nuestro entorno de la depredación a la que inexorablemente sería sometido por el capitalismo; y es que, al parecer, las fuerzas naturales del mercado conducen al agotamiento de los recursos y al deterioro ecológico.

El Estado español gastó en 2011 casi 9.500 millones de euros en la protección del medio ambiente. El 70 por ciento de ese gasto era acometido por las entidades locales a cuenta fundamentalmente de la gestión de desechos urbanos y de las aguas residuales; es decir, de algunos de los servicios locales que ya hemos incluido en el epígrafe anterior. El resto de desembolsos en la rúbrica de medio ambiente (reducción de la contaminación o protección de la biodiversidad) apenas superaba los 2.500 millones de euros.

Más que a través del gasto, por consiguiente, el Estado español interviene y «protege» el medio ambiente a través de todo tipo de regulaciones sobre las personas y sobre las empresas (legislaciones sobre espacios naturales, sobre caza y pesca, sobre vías pecuarias, sobre conservación de fauna y flora silvestre, sobre montes, sobre residuos y contaminación, sobre calidad del aire, sobre protección de aguas subterráneas, sobre costas o sobre impacto medioambiental, etcétera).

Previamente hemos intentado mostrar que un Estado mínimo debería dejar una amplísimo espacio a la autonomía de la voluntad de las partes, minimizando la existencia de normas de tipo imperativo. Sin embargo, en el caso del medio ambiente no termina de resultar evidente cómo esa autonomía de la

voluntad conduciría a un respeto escrupuloso con el entorno. Al fin y al cabo, dos o más personas pueden pactar no destrozar el medio ambiente, pero con que aparezca un tercero que se niegue a sumarse a ese consenso privado, parecería que en principio podría dañarlo con absoluta impunidad. ¿Cómo impedir, minimizando el grado de intervencionismo regulatorio del Estado, que aquellos que se despreocupan por el entorno acaben con él?

Cómo se protegería el medio ambiente en ausencia de Estado

El ser humano vive en el entorno y se preocupa por él. No sólo porque derive un cierto placer estético de contemplar o

sumergirse en la naturaleza, sino porque un razonable cuidado del medio ambiente (reducción de la contaminación, protección de la biodiversidad, gestión de los recursos naturales no renovables…) es esencial para garantizar su bienestar presente y futuro. Por consiguiente, al ser humano le interesa cuidar el medio ambiente ya que no hacerlo le genera malestar y costes; su interés, además, es creciente cuanta mayor sea su riqueza. En este sentido, si el Estado fuera imprescindible para cuidar del medio ambiente, desde luego no lo sería por el hecho de imponerle por la fuerza al ser humano unas motivaciones que le son extrínsecas: si la mayoría de las personas se despreocupan del medio, los políticos electos en unos comicios democráticos serán, también, gobernantes con escasas sensibilidades ecologistas; y si la mayoría de

personas apuesta por proteger el medio ambiente, éste será protegido aun sin Estado.

Evidentemente, cuando decimos que el ser humano está interesado en proteger el medio ambiente no queremos dar a entender que lo esté en conservarlo en su estado primigenio. Dejando de lado el ecologismo radical que pretende borrar cualquier huella del ser humano sobre Gaia, es poco reprochable que los seres humanos queramos modificar el entorno para adaptarlo a nuestras necesidades: las viviendas en las que habitamos se han construido sobre un suelo antes vacío y a partir de un material (el cemento) que se obtiene de la explotación de una cantera; la comida con la que nos alimentamos procede de domesticar y criar en cautividad el ganado o de sembrar industrialmente en la tierra cultivos

que le serían ajenos; las carreteras surgen de asfaltar el terreno para que circulen unos vehículos impulsados por un combustible extraído del subsuelo; o el papel en el que escribimos procede de la pulpa de celulosa vegetal. Por tanto, es obvio que vamos a seguir transformando el entorno, y es positivo que así sea. Acaso la preocupación razonablemente ecologista puede venir de que no lo transformemos de un modo irreversible o con una tremenda degradación del resto del ecosistema (lo que algunos han denominado «desarrollo sostenible»). Mas, nuevamente, el ser humano sí está naturalmente inclinado en no degradar extraordinariamente su entorno y en no quedarse desprovisto de recursos naturales.

Siendo una preocupación generalizada entre la especie humana —sobre todo, en las sociedades más acaudaladas que tienen sus necesidades básicas cubiertas—, si el medio ambiente no se salvaguarda sólo podrá ser porque se coloque al ser humano dentro de un contexto institucional en el que se le incentive a maltratar a su entorno. En este sentido, el contexto institucional típico en el que los incentivos naturales del individuo son distorsionados en una dirección contraria a la del cuidado del medio ambiente es aquel en el que la propiedad privada sobre el entorno no está bien definida. Por ejemplo, si la contaminación que emite una persona le perjudicara exclusivamente a esa persona, es obvio que tendría fuertes incentivos en reducirla, pero si, en cambio, puede trasladar ese deterioro enteramente a

otros, sentirá la tentación de contaminar sin límites. Asimismo, si el consumo de recursos naturales que realiza una persona sólo reduce la porción disponible para el resto pero no la disponible para sí mismo (verbigracia, un barco que faena en caladeros de otros pescadores), también tendrá fuertes motivos para sobreexplotar el entorno. Ambos problemas son manifestaciones de un drama mucho más general que en Economía y Biología se ha denominado «la tragedia de los comunes» tras el famoso artículo de Garrett Hardin (1968): cuando se privatizan los beneficios de explotar el medio ambiente pero se socializan las pérdidas, todas las personas tienden a deteriorar el entorno.

Una primera solución a este inconveniente pasa por asignar y definir derechos de propiedad privada

individual sobre todo el medio ambiente, de modo que los costes del deterioro queden también privatizados. De este modo, si un individuo contamina la propiedad privada ajena, cabrá entender que está agrediendo esa propiedad privada ajena, por lo que su dueño podrá exigirle que deje de contaminar o que le compense por el daño recibido (y en tanto el coste de la contaminación sea positivo y creciente, el contaminador tendrá incentivos para reducir su polución). Por ejemplo, en California ha sido costumbre asignar el uso de los caudales de agua según el principio *first in time, first in right*, de modo que quien primero usó el agua, mantiene un derecho de prioridad sobre su uso. Si otra persona que se instaló con posterioridad en un terreno adyacente desea utilizar más agua de la sobrante, deberá comprarle el

derecho de uso al primero. En este sentido, si un individuo sólo puede utilizar los recursos ajenos en caso de que abone su precio, tendrá mucho más celo a la hora de economizarlos y racionar su uso (sobre todo, cuanto más escasos sean esos recursos): paradigmáticamente, el sistema de precios sobre las materias primas potencia una continua tendencia a investigar nuevas formas tecnológicas que permitan no sólo economizar esos recursos, sino hallar nuevos yacimientos o sustitutos cercanos que aumenten su disponibilidad.

Otra vía muy importante por la que la propiedad privada individual protege el medio ambiente es la de las fundaciones ecologistas. El ejemplo más importante lo constituye el National Trust del Reino Unido: una organización enteramente privada, fundada en 1895 con

el propósito de preservar el legado natural y cultural del país. Con tal de dar credibilidad a esta misión, el National Trust declaró desde un comienzo que sus propiedades serían inalienables en el futuro (es decir, que nunca podrían venderse a terceros, ni siquiera hipotecarse), dedicándolas permanentemente al libre disfrute del conjunto de ciudadanos británicos. Así, a lo largo de sus 120 años de historia, el National Trust ha ido recibiendo ingentes donaciones privadas en forma tanto de dinero —que destinan precisamente a adquirir tierras y monumentos históricos— como de herencias —propiedades que sus dueños legan al National Trust para que las proteja y las use en beneficio de la comunidad—. Actualmente, el National Trust es la organización con más miembros y voluntarios de todo Reino Unido

(en concreto, cuatro millones de miembros y 70.000 voluntarios que dedican más de cuatro millones de horas anuales a conservar y restaurar las propiedades medioambientales y culturales del National Trust), también es el mayor propietario de tierras del país (poseen 1.150 kilómetros de costa y más de 250.000 hectáreas de tierra), cuenta con unos fondos superiores a los 1.300 millones de euros y acoge anualmente a más de dos millones de visitantes (Newby, 1995).

Por consiguiente, la propiedad privada de individuos particulares y de asociaciones privadas sobre el entorno permite solventar muchos de los problemas medioambientales, pero no todos. Aquellos entornos con múltiples usuarios y cuya utilización sea indivisible y genere numerosas externalidades sobre terceros serán difícilmente gobernables en

régimen de propiedad privada individual: por ejemplo, un río es difícil que pueda trocearse en numerosas propiedades privadas individuales, por cuanto el uso que se efectúe en su curso alto afecta inevitablemente a los usuarios ubicados en los cursos medios y bajos. En general, los ecosistemas no pueden administrarse mediante la suma de propiedades privadas individuales: son sistemas tan complejos e interdependientes que las externalidades suelen ser de una complejidad mayor a la que puede acotarse y cuantificarse de un modo muy específico; o dicho de otro modo, las relaciones de causalidad lejos de ser inequívocas son bastante ambiguas (no queda claro quién es responsable de qué consecuencias negativas y, por

tanto, es muy complicado establecer los términos de una negociación y de un reparto de costes).

En tales casos, la solución que históricamente se ha tendido a desarrollar ha sido la propiedad privada comunal sobre los ecosistemas (tierras de labranza, caladeros de pesca, acuíferos, bosques o cuencas hidrográficas). La propiedad privada comunal mantiene, por un lado, varias de las ventajas de la propiedad privada individual (la protección del medio ambiente coincide con el interés de los comuneros) y, por otro, evita algunos de sus defectos (la dificultad de internalizar las externalidades): y es que el poder de actuación de los comuneros dentro del ecosistema no es ilimitado, sino que queda sometido a las instituciones comunales, entendidas éstas como el conjunto de normas y de

órganos gestores que se han desarrollado a través de la negociación entre los comuneros, de su conocimiento, de su experiencia y de su adaptación ante los cambios del entorno. El propósito de esas instituciones comunales es el de repartir los frutos del ecosistema entre los comuneros pero evitando degradar el ecosistema que proporciona tales frutos.

Ejemplos exitosos de propiedades privadas comunales los hay muy abundantes en todas las regiones del planeta: las tierras de labranza en el 80 por ciento del territorio suizo, en tres millones de hectáreas japonesas y en muchos puntos del norte de España son propiedad comunal desde el siglo XVI; los sistemas de riego en Nepal, en Nuevo México (las llamadas acequias), en el Valle de Aosta (consorzi), en Filipinas (zanjera), en Indonesia (subak), en Tailandia (muang-

fai) o en el levante valenciano (Tribunal de las Aguas de Valencia) y murciano administran eficientemente la escasa agua de estos territorios mediante regímenes de propiedad comunal; los bosques alrededor del río Chapere por parte de los Yucararé en Bolivia o en Raniswara y Churiyamai, en Nepal, son otros ejemplos exitosos de conservación y reforestación por parte de comunidades privadas; y también los acuíferos en Finlandia, dos tercios de todas las carreteras suecas o los caladeros de pesca de Maine y Japón son bienes comunales. Llamativo es el caso de los elefantes en Botsuana, Malaui, Namibia o Zimbabue, los cuales son propiedad de las comunidades locales que, al encargarse de explotarlos comercialmente y protegerlos de los cazadores furtivos, han logrado en apenas un cuarto de siglo cuadruplicar su

población mientras ésta seguía declinando en el resto de África (McPherson y Nieswiadomy, 2000).

El rasgo compartido por todas las instituciones comunales que han protegido exitosamente el entorno durante siglos ha sido la flexibilidad normativa de los órganos comunales para especificar claramente cuándo, dónde, cómo y quién puede hacer uso de los bienes comunales, así como para establecer tanto sistemas de supervisión donde participen todos los comuneros rotativamente cuanto esquemas sancionatorios graduales. La flexibilidad normativa implica que el Estado no debe intervenir en la confirmación de todas estas reglas; como expone la premio Nobel de Economía Elinor Ostrom (1990): «Si los agentes del Estado creen que sólo ellos poseen la autoridad para fijar las reglas, será muy

difícil que las comunidades locales mantengan sus instituciones comunales en el largo plazo».

En otras palabras, tanto las normas como los sistemas de vigilancia de estas instituciones deben emerger desde los propios comuneros, es decir, no han de ser otorgadas por o delegadas a agentes externos (especialmente el Estado). La ventaja de esta creación y supervisión interna de las normas es doble: por lo que se refiere a la creación, los comuneros suelen tener mucha más y mejor información práctica que el Estado para plantear y establecer normas muy concretas que coadyuven a una eficaz salvaguarda del entorno; por lo que se refiere a la supervisión, cuando los comuneros se implican rotativamente en inspeccionar el grado de cumplimiento de los demás, pueden comprobar con sus propios

ojos que el respeto a las normas es muy elevado, que la institución no se está resquebrajando y que, por tanto, ellos mismos pueden seguir cumpliendo con las normas sin sentirse estafados por el resto.*

La propiedad privada comunal, por consiguiente, ha sido la herramienta tradicional por excelencia para resolver los problemas medioambientales dentro de una comunidad. Y lo ha logrado por ser «propiedad privada», esto es, porque sus copropietarios gozaban de un uso exclusivo sobre ciertos ecosistemas y tenían permitido excluir del condominio tanto a terceros como a comuneros que deseaban hacer un uso contrario al determinado por las instituciones comunales. Con ello se ha evitado su sobreexplotación, se ha incentivado su gestión responsable y, sobre todo, se ha

incardinado la administración de esos ecosistemas dentro de la sociedad civil y del mercado, logrando una amplia y dinámica coordinación con el resto de necesidades humanas: por ejemplo, algunas aldeas japonesas han escogido vender o alquilar sus tierras comunales a hoteles o estaciones de esquí ante la enorme demanda que estos servicios poseían y, por tanto, el alto precio que sus compradores estaban dispuestos a abonarles; otras, en cambio, han preferido conservarlas. Lo importante es que, finalmente, las tierras terminaron destinándose a aquellos usos sociales que resultaban más valiosos.

Por qué el Estado no debe planificar el medio ambiente

Frente a la posibilidad de que el sector privado proteja el medio ambiente a través de la propiedad privada individual y de la propiedad privada comunal, cabe la alternativa actual de que sea el Estado quien se encargue de ello. Muchas personas tienden a preferir esta última opción en tanto en cuanto consideran que no existen garantías de que los individuos terminen respetando eficazmente el entorno, de forma que tan esencial tarea parece requerir de un ente omnipotente capaz de hacer prevalecer su criterio.

La intuición, sin embargo, yerra en dos sentidos. Primero, no existe ninguna garantía de que el Estado termine respetando y salvaguardando el entorno. Muchos de los mayores desastres medioambientales de la historia de la humanidad han sido perpetrados por la intervención del Estado: célebres son los

casos del mar de Aral (la Unión Soviética desertizó el que era uno de los cuatro lagos más grandes del mundo al desviar el caudal de los ríos que en él desembocaban con el propósito de favorecer el cultivo de algodón y cereales en Uzbekistán y Kazajistán) o del derrame del Ixtoc I (pozo petrolífero en el Golfo de México gestionado por la empresa estatal Pemex que sufrió un reventón y causó uno de los mayores derrames de petróleo de toda la historia). Algo menos conocidos, pero igualmente relevantes e impactantes, son: el deterioro por lluvia ácida del 44 por ciento de los bosques y la contaminación del 42 por ciento de los ríos y del 24 por ciento de lagos y pantanos en Alemania del Este en 1991; la elevadísima contaminación del aire y del 75 por ciento de las aguas superficiales en Rusia certificada tras la

descomposición de la Unión Soviética; o la construcción en el Volga por parte de Stalin de la mayor central hidroeléctrica de Europa (con su correspondiente presa), provocando la desertización de numerosos campos adyacentes y hundiendo un 85 por ciento la producción de caviar tras alterar la ruta habitual de migración de los peces del Volga, incluyendo la del esturión beluga (Grabow, 2014). De hecho, en la actualidad, las permanentes protestas y reivindicaciones de los grupos ecologistas constituyen la evidencia de que, para muchos sectores de la sociedad, el Estado no está haciendo lo suficiente para proteger el entorno, y no hay viso alguno de que vaya a hacerlo en el futuro previsible.

Segundo, como ya hemos dicho, las posiciones maximalistas de que no se puede alterar el medio ambiente en

modo alguno no son nada realistas y resultan escasamente útiles para desarrollar ciertas pautas pragmáticas de protección del entorno. Mientras el ser humano siga existiendo, será imprescindible que continúe alterando el entorno (arando campos, extrayendo materias primas, generando electricidad, construyendo viviendas e infraestructuras, talando árboles para fabricar papel, etc.): la cuestión, por consiguiente, siempre será cómo y en qué grado conciliar los muy humanos fines de prosperar y vivir mejor con el también muy humano fin de salvaguardar el medio ambiente.

Y, en este último caso, las intervenciones y las normativas estatales son incapaces de ofrecer una respuesta precisa. Sin propiedad privada individual y comunal sobre el medio ambiente no existe posibilidad de que los individuos

manifiesten sus preferencias sobre la importancia relativa de cada uno de estos fines, de manera que el Estado, por necesidad, termina adoptando decisiones unilaterales al respecto que revisten un carácter arbitrario y que raramente son óptimas. En un sistema con propiedad privada, son los precios de mercado los que facilitan la coordinación social entre todos los agentes y su entorno, pues los precios permiten comparar el coste de los recursos (incluyendo el coste medioambiental) con el precio de venta de las posibles mercancías que podrían producirse con ellos (precios de venta que reflejan la valoración de estas mercancías para las distintas personas). Por ejemplo, ¿conviene extraer carbón de una mina para generar electricidad? La decisión dependerá de comparar el coste de producción del carbón (que incluirá el valor

que para la sociedad posee el deterioro del terreno donde se halla la mina) con el precio que los agentes están dispuestos a abonar a cambio de la electricidad resultante.

Muchos economistas argumentan que, sin embargo, los precios de mercado no pueden constituir un indicador adecuado para la coordinación medioambiental debido a la existencia de enormes externalidades. Por ejemplo, la producción eléctrica mediante carbón puede generar polución que termina contaminando a las ciudades adyacentes. De este modo, suele asumirse que, en presencia de enormes externalidades, sólo queda que el Estado intervenga para subsanarlas: esto es, que establezca impuestos y subvenciones medioambientales (los llamados impuestos y subvenciones «pigouvianas»), y que regule qué

actividades para con el entorno son legítimas, quiénes deben resarcir qué daños o cuáles son las sanciones derivadas del incumplimiento de su normativa.

Sin embargo, no existe ninguna razón para que todas esas externalidades no terminen siendo internalizadas mediante la propiedad privada individual o, más frecuentemente, mediante la propiedad privada comunal. En el ejemplo anterior de la ciudad que es contaminada por la central de carbón, bastaría con que el órgano de gobierno de la urbanización o ciudad privada que es contaminada le exigiera a la central eléctrica que cesara de quemar carbón o, alternativamente, que la central compensara económicamente a la ciudad por el daño que soportan sus residentes al padecer la polución (en caso de desacuerdo, deberían ser los tribunales quienes resolvieran,

priorizando absolutamente los derechos de los más tempranos propietarios, bajo el principio *first in time, first in right*). Así sucedió históricamente en los barrios privados de diversas ciudades estadounidenses, como Westmoreland (Portland) o Parkview (St. Louis), a finales del siglo XIX con respecto a la polución: sus estatutos prohibieron a sus residentes la combustión de carbón bituminoso so pena de una sanción pecuniaria (Beito *et alii*, 2002).

La ventaja de permitir que cada comunidad privada reglamente una solución distinta para problemas similares es obvia: se desataría un proceso de experimentación descentralizado sobre distintas formas de abordar los problemas ecológicos más frecuentes, dando como resultado una competencia regulatoria que permitiría descubrir qué conjunto

normativo resulta menos distorsionador. Es, pues, la negociación entre partes (o, en su defecto, un tribunal de arbitraje) la que permite terminar internalizando todos los costes y hallar en cada caso la solución óptima.

La alternativa de que sea el Estado quien reemplace esta negociación privada entre las partes afectadas dista de ser ideal. Primero, porque el Estado tampoco conoce cuáles son todas las externalidades que se desarrollan en un ecosistema y quiénes son sus damnificados, de modo que sus soluciones son en muchos casos de brocha gorda que o se pasan de frenada (en el extremo, todo está prohibido con el medio ambiente) o se quedan cortas (en el extremo, todo está permitido con el medio ambiente). Por ejemplo, en la actualidad existe un intenso debate sobre la conveniencia de

que los Estados europeos permitan el *fracking* dentro de sus territorios: aun cuando esta técnica permite abaratar de manera muy sustancial el precio de la energía, muchos grupos ecologistas la critican por cuanto, sin las adecuadas medidas de seguridad y aislamiento, puede contaminar con metano los acuíferos. En verdad, el debate tendría poca razón de ser si los acuíferos fueran objeto de propiedad privada (individual o colectiva) y, por tanto, sus dueños pudieran exigirle a la compañía que practica la fracturación hidráulica una indemnización que les compensara por el deterioro de su dominio: cada propietario tendría su propio umbral de compensación y muchos de ellos incluso se negarían en banda a aceptar cualquier contaminación por mucho dinero que se les ofreciera. El Estado, empero, desconoce

cuáles son en cada caso las indemnizaciones que debería reclamar y se limita, más bien, a autorizar o prohibir «en general» el *fracking*, cuando lo lógico sería —como sucedería en una sociedad libre— autorizarlo en algunos casos y prohibirlo en otros. Mas, de nuevo, conviene reiterar que el Estado carece de la información necesaria para poder tomar esas decisiones.

Segundo, porque, sea cual sea la regulación que el Estado establezca centralizadamente para los distintos ecosistemas de un país, no debemos olvidar que esos ecosistemas se interrelacionan siempre con otros seres humanos (o bien porque habitan en ellos, o bien porque son su fuente de sustento, o porque han de atravesarlos, o simplemente porque tienen un interés históricocultural en ellos) y la cuestión clave es cómo lograr

que esas poblaciones desarrollen incentivos conducentes a proteger el medio ambiente con el que inevitablemente se seguirán interrelacionando. La opción preferida por el Estado para el desarrollo de esos incentivos es el «palo», a saber, sancionar aquellas conductas que él repute contrarias al entorno. Pero aparte de que para lograr que su amenaza sancionadora sea efectiva necesitaría de un gigantesco aparato de vigilancia del que por fortuna carece, los ecosistemas no sólo requieren que sus usuarios eviten ciertas acciones, sino que acometan otras (conservación y reposición del medio). Pero a la legislación estatal le cuesta mucho más imponer obligaciones que prohibiciones, lo que suele conducir a que actividades esenciales para el mantenimiento del ecosistema no se lleven a cabo (por ejemplo, la limpieza y

el desbrozamiento de los bosques para evitar incendios), entre otros motivos porque esas regulaciones tienden a minar el muy natural sentimiento moral de responsabilidad hacia el cuidado del entorno (Frey, 2008).

Sólo cuando los seres humanos desarrollan naturalmente los incentivos institucionales conducentes a proteger el medio ambiente, esa protección termina siendo eficaz; cuando el Estado pretende suplantar el orden espontáneo económico y ecológico a través de mandatos coactivos que no encajan adecuadamente con las necesidades, los valores y los incentivos de la población, el fracaso está garantizado. La protección del entorno no puede ser impuesta de arriba abajo, sino que debe desarrollarse espontáneamente de abajo arriba.

El medio ambiente en el contexto de un Estado mínimo

En línea con la teoría y la amplia evidencia histórica, parece claro que la adecuada y sostenible gestión del medio ambiente en España debe pasar por el escrupuloso respeto del Estado hacia la propiedad privada, individual y comunal. Es decir, el Estado no sólo debe abstenerse de intervenir sobre los dominios privados individuales, sino también sobre todos los condominios privados como pueden serlo las tierras comunales o las comunidades de regantes. Asimismo, el Estado también debería devolverles la propiedad de los bienes comunales a aquellos grupos humanos que venían utilizándolos antes de su expropiación por parte del sector público:

es el caso de, por ejemplo, los ríos —nacionalizados en 1853—, los acuíferos subterráneos —que en su mayoría pasaron a dominio público a partir de 1985—, o de los caladeros de pesca —que se hallan integrados dentro del mar territorial, es decir, de la zona del mar bajo absoluto control del Estado—. En ausencia de propietarios claramente legítimos sobre cada uno de estos recursos, deberían ser traspasados a sus usuarios efectivos (por ejemplo, los ríos a las comunidades de regantes; los parques municipales a las comunidades privadas de propietarios en las que se encuadren; los parques naturales a aquellas ONG que, como el National Trust británico, se interesen por costear su cuidado y protección, etc.). Lejos de hiperregular el medio ambiente, se ha de permitir que sean los distintos grupos sociales los que lo

autorregulen para, por un lado, alinear sus incentivos particulares con la protección del entorno y, por otro, internalizar las externalidades propias de todo ecosistema.

Ahora bien, cabe plantearse qué sucede en aquellos casos en los que las externalidades ecológicas tienen efectos difusos y acumulativos, de tal modo que no pueden conectarse los daños con la acción de un único individuo o de un acotado grupo de individuos. Como ya hemos dicho, muchas de esas externalidades podrán solventarse mediante la negociación de las partes: si los automóviles contaminan el aire de una ciudad (o de varias ciudades), el gobierno de la urbanización privada (o una mancomunidad de esos gobiernos) puede aprobar normas que restrinjan la circulación.

Empero, existe otro conjunto de circunstancias que, en cambio, podrían requerir de un ámbito administrativo superior al de las mancomunidades de municipios privados o al de los condominios sobre los recursos naturales: verbigracia, si se trata de controlar las emisiones de los llamados gases de efecto invernadero, el ámbito regulatorio deberá ser no ya el nacional, sino el internacional (requiriendo de tratados internacionales). En estos casos, la intervención estatal sí podría estar justificada bajo una limitación: sólo debería implementarse cuando se trate de la alternativa menos dañina para el conjunto de la sociedad y de un modo subsidiario a la misma (por ejemplo, el Estado no debería imponer su criterio sobre los acuerdos que a este respecto alcanzaran las distintas comunidades privadas de propietarios del

planeta). Si tomamos como caso paradigmático el del calentamiento global, el Estado sólo debería dedicarse a prevenirlo regulatoriamente una vez exista un muy amplio y desideologizado consenso sobre su existencia y sus causas, y una vez se haya constatado que los costes regulatorios no superan los de soportar la adaptación futura al cambio climático (no en vano, el ser humano posee una enorme capacidad de adaptación frente a los cambios del clima y no parece prudente justificar una masiva intervención global del Estado salvo que queden probados, más allá de toda duda razonable, los grandes sobrecostes que implicaría el no adoptar ninguna regulación o regulaciones mucho menos restrictivas de las libertades individuales).

Con todo, nótese que la intervención del Estado tampoco es mágica y presenta problemas de coordinación muy similares a los del sector privado: si todos los Estados no se ponen de acuerdo en limitar sus emisiones de gases de efecto invernadero (y, de momento, los mayores emisores del mundo, China, Estados Unidos e India, no están compelidos a hacerlo), de nada sirve que sólo algunos países lo hagan. ¿Cómo lograr sin un indeseable Estado mundial que este tipo de normativas prosperen? Como pauta escéptica general deberíamos plantearnos que allí donde el sector privado no alcance un acuerdo por sí solo probablemente tampoco lo terminen haciendo los Estados.

En definitiva, en términos generales, el Estado no tiene que desplegar ninguna política con respecto al medio ambiente.

Semejante competencia les corresponde a los individuos, asociaciones y grupos humanos que componen una sociedad a través del escrupuloso respeto hacia la propiedad privada individual o comunal. Sólo cuando nos encontremos con externalidades muy difusas que no quepa internalizar y que resulte más asequible regular antes que soportar, podría el Estado subsidiariamente dictaminar unas siempre contingentadas normativas bajo el principio de la mínima intervención necesaria, aunque siendo conscientes de que probablemente el Estado también fracase a la hora de coordinar coactivamente a los individuos si éstos fracasaron previamente en sus negociaciones voluntarias.

4

Infraestructuras

Un atasco de tráfico es una colisión entre la libre empresa y el socialismo. La libre empresa produce automóviles más rápido que el socialismo carreteras.

ANDREW GALAMBOS

Las grandes infraestructuras que conectan por tierra, mar y aire las distintas ciudades de un país y del extranjero parecen una actividad que «naturalmente» debe ser competencia del sector público. Ciertamente, nos cuesta imaginar cómo el sector privado podría encargarse de construir carreteras, líneas de ferrocarril, puertos o aeropuertos sin que todo degenerara en un caos oligopolístico.

Y, sin embargo, durante el siglo XIX las principales vías de comunicación eran construidas y gestionadas por empresarios privados: en 1830, se estima que el 25 por ciento de las 105.000 millas de carreteras que había en Gran Bretaña eran carreteras privadas de peaje, siendo además las vías principales y más concurridas; asimismo, tanto en Reino Unido como en España, la inmensa mayoría

de las líneas de ferrocarril durante el siglo XIX (incluyendo las primeras: Manchester-Liverpool o Barcelon-aMataró) fueron erigidas y administradas por empresas privadas; y, a su vez, el sistema de canales de navegación ingleses también fue construido esencialmente por empresarios privados. Las compañías encargadas de acometer y gestionar estas obras se financiaban emitiendo acciones al gran público y, posteriormente, cosechaban sus ingresos de las tarifas (o peajes) que cobraban a los usuarios por emplear ese infraestructura (Jackman, 1916).

Es verdad que el sistema distaba de ser enteramente libre: carreteras, vías de ferrocarril y canales requerían de una concesión parlamentaria previa para iniciar las obras; en el caso de las carreteras, además, esa concesión quedaba

limitada a 21 años, y requería posteriormente de su renovación; en muchas ocasiones, los precios de los servicios estaban directa o indirectamente regulados (por ejemplo, la compañía que construyó la primera línea de ferrocarril de la historia, entre Manchester y Liverpool, tenía prohibido pagar a sus accionistas un dividendo de más del 10 por ciento); y, sobre todo, las empresas concesionarias disponían casi siempre de la facultad de expropiarles a los terratenientes las tierras que requerían para las obras. Pero, aun así, la referencia al transporte privado decimonónico sigue siendo de utilidad para comprender cómo el sector de las grandes infraestructuras podría funcionar sin necesidad de contar con el Estado.

Cómo se construirían infraestructuras en ausencia de Estado

Aplicando la misma lógica que al resto de mercancías —lógica tamizada por la experiencia histórica—, cabe pensar que el sector privado del transporte se desarrollaría en ausencia de Estado de manera similar a la de cualquier otro: de entrada, sería necesaria una fuerte inversión inicial dirigida a adquirir los factores productivos implicados en la construcción de la infraestructura en cuestión (siendo uno de los principales costes el de la adquisición del terreno donde ésta se encuadre) que, posteriormente, se recuperaría, con las correspondientes ganancias, a través del cobro de peajes. Aunque las infraestructuras requieran de una enorme inversión inicial, no parece haber

obstáculos insalvables para que el sector privado coseche el capital necesario para sufragarlas: por ejemplo, el famoso Eurotúnel que une Reino Unido y Francia a través del Canal de la Mancha fue financiado enteramente mediante la emisión de acciones y bonos por parte de un consorcio de empresas privadas que no recibió ni una sola subvención pública a pesar de que el coste total ascendía a unos 17.000 millones de euros actuales (el equivalente a dos líneas del AVE Madrid-Barcelona).

Visto desde la perspectiva actual, uno podría escandalizarse con la idea de que los conductores de automóviles deban abonar peajes en todas las carreteras que utilicen, pero lo cierto es que con las carreteras estatales esos peajes ya se están abonando aunque de manera opaca: a través de los impuestos que se pagan de

manera periódica y que se destinan en parte a construirlas y mantenerlas. Además, pagar por el uso de las carreteras es algo muy parecido al muy socialmente aceptado pago por los servicios ferroviarios: todos entendemos que al usar el ferrocarril debemos pagar por él (aunque sea a un precio subvencionado), por lo que no deberíamos extrañarnos de que el mismo principio prevalezca en las carreteras (como ya sucede hoy con las autopistas privadas), a saber, que sea el usuario, y no el contribuyente, quien pague por beneficiarse directamente del servicio.

Ésa sería, de hecho, una manera muy razonable de que cada usuario internalizara los costes reales de su desplazamiento en vehículo privado: si, por ejemplo, algunos ciudadanos o empresarios juzgaran excesivo el coste de

los peajes de las carreteras privadas, lo lógico sería que recurrieran al más asequible (y sostenible medioambientalmente) transporte público (autobús o transporte ferroviario de pasajeros y mercancías); ahora mismo, sin embargo, el contribuyente está subvencionando forzosamente el transporte privado de aquellas personas que hacen un uso más intensivo de las carreteras, atrofiando la demanda ciudadana de transporte público. En todo caso, también debemos tener en cuenta que el peaje de las principales carreteras privadas sería notablemente inferior al de muchas autopistas actuales, pues el coste medio de este tipo de proyectos con una inversión inicial tan grande (y por tanto, el precio que han de demandar sus empresarios para alcanzar el umbral de rentabilidad) decrece con el número de usuarios, y el

número de usuarios sería probablemente mayor en caso de no existir subvencionadas alternativas estatales.

Un agente económico con mucha relevancia en la gestión y planificación de las infraestructuras serían los órganos de gobierno de las ciudades privadas. Primero, porque las carreteras urbanas y otras infraestructuras municipales (como el metro) serían espacios comunes gestionados o subcontratados directamente por esos gobiernos, y segundo porque incluso para las carreteras interurbanas o las líneas de ferrocarril resultaría esencial contar con su consentimiento a fin de conectar la carretera interurbana con el acceso a la ciudad o a fin de instalar las estaciones dentro de la ciudad. En cierto modo, el cliente de los grandes medios de transporte es todo el núcleo urbano al que se le pretende dotar con una

infraestructura cuyos residentes puedan eventualmente utilizar (y no tanto individuos aislados e identificables que vayan a emplearla siempre), de ahí que el representante de los intereses de ese núcleo urbano posea una gran influencia negociadora sobre la forma final que ésta termine adoptando.

En el fondo, por consiguiente, se trata de un esquema muy parecido al del siglo XIX —o al de las actuales concesionarias de autopistas— pero desarrollado sin la injerencia del sector público. En principio, nada hay, pues, en la naturaleza de las grandes infraestructuras que las inhabilite para que sean provistas por el mercado. Y, sin embargo, esta posibilidad ha sido sometida a muy diversas críticas dirigidas a cuestionar su viabilidad y conveniencia; la mayoría de estas críticas se refieren sobre todo al

transporte terrestre, ya sea por carretera o ferrocarril, pues la limitación del suelo parece crear una barrera infranqueable para que el mercado se ocupe de ello. Por el contrario, no suele dudarse de que el sector privado pueda construir y gestionar puertos y aeropuertos, pues existe amplia evidencia al respecto: por un lado, dos tercios de todos los puertos ingleses son completamente privados; por otro, el aeropuerto de Branson en Estados Unidos, el aeropuerto Mar de Cortés en México o el aeropuerto de Karaikal en India son ejemplos de terminales financiadas enteramente por el sector privado.

Críticas frecuentes contra las infraestructuras privadas

La primera de estas frecuentes críticas contra la provisión privada de infraestructuras asevera que su construcción sería simplemente imposible sin la intervención del Estado y, muy en especial, sin su capacidad de expropiación forzosa.

Sucede que, aun cuando admitiéramos como válido este argumento, ello no implicaría que el Estado deba financiar, gestionar y ser el propietario de las infraestructuras: como ya hemos tenido ocasión de comprobar, en el siglo XIX las grandes vías de comunicaciones eran privadas pero sus titulares contaban con el privilegio gubernamental de poder expropiar forzosamente las propiedades necesarias para ejecutar su obra. No se trata, desde luego, de una realidad que nos sea ajena en España, pues desde mediados de la década de 1990 casi todas las comunidades autónomas han

regulado la figura del «agente urbanizador», que no es más que un promotor urbanístico privado que cuenta con el derecho a urbanizar una zona aun contra el deseo de sus propietarios obligándoles a soportar el coste de esa urbanización o, en su defecto, a cederle parte de sus tierras a modo de pago (una expropiación indirecta). En suma, la necesidad de expropiación forzosa no justifica que las infraestructuras deban ser financiadas por el sector público.

Pero, ciertamente, hacer depender la viabilidad de grandes infraestructuras privadas de la posibilidad de expropiar forzosamente las propiedades de los ciudadanos no casa demasiado bien con el modelo de Estado mínimo y limitado que estamos defendiendo. Si la propiedad privada es un principio central de una sociedad liberal, las

expropiaciones forzosas no deberían estar permitidas. Por fortuna, hay fundados motivos para pensar que la expropiación forzosa no es en absoluto necesaria para construir grandes infraestructuras privadas; sin ir más lejos, dos importantes autopistas privadas de Estados Unidos, la 267 de Virginia y la 91 de California (ésta última adquirida por el Condado de Orange en 2003), fueron construidas sin necesidad de recurrir a la expropiación forzosa, simplemente negociando con los propietarios de los terrenos. Lo mismo sucedió con la construcción de grandes complejos urbanísticos o recreativos que han implicado la adquisición de enormes extensiones de terreno —incluso superiores a 10.000 hectáreas— de entre centenares de propietarios, como por ejemplo Disney World.

Todo parece indicar que existen distintas estrategias privadas para superar el mayor inconveniente que acarrea no contar con la herramienta de la expropiación forzosa, a saber, que algunos de los propietarios de las tierras que debe adquirir el promotor se nieguen a vendérselas con el objetivo de obtener sobreprecios por ellas y que, debido a ese comportamiento oportunista, la inversión en la infraestructura deje de ser rentable y se suspenda. Obviamente, nadie niega que la expropiación forzosa facilite enormemente la operativa a los promotores de infraestructuras, pero de ahí no se colige que su ausencia imposibilite la negociación con los propietarios. Primero, porque una infraestructura puede tener muchos trazados alternativos, en cuyo caso los terratenientes competirán entre ellos por vender sus tierras

al promotor de la infraestructura; segundo, porque el promotor puede mantener en secreto su proyecto y utilizar testaferros para adquirir separadamente los terrenos (como ya sucede actualmente en los mercados bursátiles cuando se trata de ir tomando posiciones en una compañía); tercero, porque el promotor puede condicionar la adquisición definitiva de la totalidad de los terrenos a que todos los terratenientes vendan, anunciando por anticipado que suspenderá la obra en caso contrario; cuarto, porque, en proyectos de gran envergadura, los promotores podrían bordear la negativa de algunos terratenientes construyendo tramos subterráneos de la carretera o del ferrocarril (como si fuera un metro); quinto, porque en muchos casos, los principales beneficios para los terratenientes no provendrán de

la venta directa de una parte de sus terrenos, sino de la revalorización del resto de sus terrenos como consecuencia de la construcción de la infraestructura; y sexto, porque podrían ser los propios terratenientes quienes, a modo de cooperativa, construyeran, participaran en la copropiedad o gestionaran las infraestructuras: sin ir más lejos, dos tercios de todas las carreteras de Suecia son de titularidad privada, siendo sus dueños cooperativas específicamente constituidas para su gestión. En definitiva, no parece que la presencia de la expropiación forzosa sea un requisito imprescindible para la construcción de grandes infraestructuras públicas, por mucho que, evidentemente, sí constituya un instrumento que, violando los derechos de propiedad de terceros, abarate los costes de los promotores de infraestructuras; al contrario,

la narrativa en defensa de la expropiación forzosa parece ser una racionalización a posteriori de los despóticos poderes absolutistas que, desde su origen, ya disponía el Estado contra los ciudadanos privados.*

Mas la de la expropiación forzosa no es la única crítica que se dirige contra las infraestructuras privadas. Un argumento harto recurrente es que las carreteras o las vías de ferrocarril son «monopolios naturales»: como no es posible duplicar el número de vías, quien la haya construido en primer lugar podría cobrar altísimos precios a los consumidores. El razonamiento parece verosímil, pero lo cierto es que, por un lado, sí puede haber, dentro de un mismo tipo de transporte, diversas rutas alternativas para llegar a una misma zona (algo que también suele suceder cuando las infraestructuras son

públicas); y, por otro, también puede haber diversos medios de transporte alternativos para llegar a un mismo lugar. Por ejemplo, cuando los ferrocarriles se generalizaron en Gran Bretaña, los peajes que cobraban los canales tuvieron que bajar drásticamente, y lo mismo cabría decir ahora mismo en España cuando conviven rutas diversas de autobús, avión, ferrocarril o vehículo particular para llegar al mismo lugar. Además, conviene recordar que, como ya hemos explicado, los órganos de gobierno de las ciudades privadas jugarían un papel preponderante en el diseño de la mayoría de infraestructuras (no sólo de las infraestructuras intraurbanas como el metro, sino de las interurbanas que requieran de la instalación de ciertas estaciones o puntos de acceso en la ciudad), lo que les permitiría desempeñar un notable papel

de contrapeso a modo de «monopsonio natural» (es decir, el órgano de gobierno municipal podría considerarse en la práctica el único cliente del proveedor monopolístico de infraestructuras); por ejemplo, un determinado gobierno urbano podría negociar descuentos en los peajes de una carretera interurbana para sus residentes a cambio de autorizar su entrada a la ciudad y de cederle, durante un terminado período de tiempo, los terrenos adyacentes necesarios para poder acceder a la misma.

Otra de las críticas que suele dirigirse contra las infraestructuras privadas deriva en parte de la anterior: si los empresarios se niegan a reconocer que la construcción de infraestructuras es un monopolio natural y emprenden una carrera alocada por lucrarse, tenderán a construir infraestructuras redundantes e

innecesarias que los abocarán a la quiebra. El argumento, pese a partir de la premisa falsa de que las infraestructuras sean un monopolio natural, sí llega a una conclusión cierta: el error empresarial es algo omnipresente en todos los sectores industriales y el propio progreso económico provoca que buenas inversiones pasadas se conviertan en malas inversiones futuras (el ferrocarril terminó desplazando a los canales y el avión desplazó en parte al ferrocarril y al barco). Pero esta crítica no puede obviar que el Estado suele ser mucho más conducente a incurrir en este tipo de errores que el sector privado. No en vano, la red de infraestructuras construida por cualquier Estado moderno escapa a toda lógica económica y, en el mejor de los casos, responde a consideraciones meramente ingenieriles (en muchas otras

ocasiones suele ser una forma de lucrar a grandes empresas constructoras que actúan a modo de lobby). El coste de numerosas infraestructuras puede superar muy ampliamente el valor de los servicios que llegará a proporcionar a lo largo de toda su vida, sin que ello haya sido óbice para seguir multiplicando la cantidad de este tipo de obras y sin que nadie haya defendido hasta la fecha que, debido a estas más que obvias duplicidades y despilfarros, el Estado debiera mantenerse alejado de la construcción de infraestructuras.

En España, por ejemplo, es célebre el caso de las líneas de alta velocidad AVE. Nuestro país ha invertido cerca de 50.000 millones de euros en líneas de alta velocidad ferroviarias hasta convertirse en el segundo país del mundo (sólo por detrás de China) en tamaño de la red,

pese al muy escaso uso que se les da: las líneas de alta velocidad españolas son empleadas por una media de 6.000 pasajeros por kilómetro construido, mientras que en Francia y Alemania rondan los 60.000 pasajeros por kilómetro y en Japón los 150.000. Este atrofiado uso del AVE se da a pesar de que los billetes están subvencionados en un importe no inferior al 60 por ciento de su coste real, lo que significa que el uso que realmente se daría de este servicio en caso de reflejar la totalidad de su coste sería muy inferior (Albalate y Germà, 2011). No en vano, las líneas de alta velocidad españolas ni siquiera cubren a día de hoy los costes variables derivados de seguir en funcionamiento, por lo que no cabe pensar en que los gigantescos costes fijos de su construcción (los 50.000 millones mencionados) vayan a recuperarse jamás.

Comentarios similares podrían efectuarse con respecto a los aeropuertos españoles de Aena: de los 49 en funcionamiento, sólo siete son rentables. Un completo disparate que jamás podría haberse dado en un mercado libre en materia de infraestructuras, salvo en períodos de irracional exuberancia crediticia que, como veremos en el siguiente epígrafe, tenderían a desaparecer en un marco de libre competencia bancaria. Además, aun cuando se pudieran dar episodios de malas inversiones en infraestructuras, lo que resulta obvio es que éstas dejarían de operar tan pronto como se comprobara que ni siquiera son capaces de cubrir sus costes variables de funcionamiento, al contrario de lo que sucede con un sector público que

continúa dilapidando dinero de los contribuyentes para ocultar sus vergonzosos errores pasados.

Además, no deberíamos restringir nuestra crítica contra el despropósito de las infraestructuras públicas a aquellos proyectos que, como aeropuertos o líneas de ferrocarril, sabemos que no son rentables: en estos ejemplos somos conscientes de que estamos ante malas inversiones (o buenas inversiones incorrectamente gestionadas) porque existen precios de mercado que nos permiten contabilizar ciertos ingresos y gastos. Pero en otros casos, como el de las carreteras estatales sin peaje, ni siquiera existen ingresos que permitan conocer cuáles rebasan al umbral de rentabilidad y cuáles, en cambio, constituyen un absoluto despilfarro: es decir, en esos casos nadie —tampoco el Estado— sabe qué

infraestructuras son rentables y cuáles no. Justamente, el gran problema del sector público es que no puede realizar un correcto cálculo económico y empresarial en materia de infraestructuras y, por ello, no debería confiársele su promoción y gestión en la medida en que cabe temer que muchas de esas obras con rentabilidad ignota terminarán siendo un absoluto despilfarro de recursos (incluyendo el daño medioambiental que implica construir gigantescas infraestructuras que alteran el entorno y que son del todo inútiles para los ciudadanos).

La siguiente crítica contra las infraestructuras privadas es justamente la inversa de la anterior: dado que los beneficiarios de las infraestructuras son mucho más amplios que los usuarios directos (existen externalidades positivas), las ganancias que terminará cosechando

una empresa privada serán artificialmente bajas e incentivarán la construcción de muy pocas carreteras. Pero, de nuevo, si atendemos a la experiencia histórica, los accionistas de las empresas de transporte no sólo valoraban la rentabilidad esperada de la empresa, sino los beneficios no monetarios que podían derivar de que el proyecto terminara saliendo adelante: en ocasiones, las acciones eran adquiridas por los terratenientes a cuyo alrededor se pretendía construir la infraestructura para beneficiarse de la previsible revalorización de sus tierras; en otras, eran los propios usuarios potenciales de las vías quienes contribuían a sufragarlas como inversores por cuanto deseaban que el proyecto terminara consumándose (éste es el caso del modelo sueco, donde, como decíamos, dos tercios de las carreteras

son privadas); y, en otras, los propios capitalistas se conformaban con obtener una rentabilidad por debajo de la media a cambio del bienestar social que se esperaba que la infraestructura generara para la comunidad.* Aun así, es evidente que puede haber casos de externalidades positivas que no logren «internalizarse», pero lo mismo puede suceder —de manera incluso más acusada, como acabamos de comentar— con un sistema de infraestructuras públicas pues, ¿cómo puede el Estado conocer con exactitud cuándo los «beneficios sociales» de una infraestructura superan a sus «costes sociales»? Simplemente, no es capaz.

Aun así, incluiremos una pequeña dotación presupuestaria anual —de unos 3.000 millones de euros, acumulables en su parte no dispuesta ejercicio tras ejercicio— dentro de nuestro modelo de

Estado mínimo por si fuera necesario promover de manera excepcional alguna infraestructura (incluyendo, como luego tendremos ocasión de desarrollar, la infraestructura científica: es decir, la investigación básica) cuyas externalidades positivas fueran gigantescas y que no llegaran a internalizarse por parte de ningún empresario, algo extremadamente improbable que no debería servir como excusa para que el Estado suplantara al libre mercado en una tarea que este último no sólo puede realizar, sino que puede realizar mucho mejor.

5

Moneda y banca

> Dudo que algún monopolio haya hecho tanto daño como el monopolio de la emisión de dinero.
>
> FRIEDRICH HAYEK

Desde Adam Smith, el dinero se ha considerado como una de las infraestructuras básicas de toda sociedad capitalista, pero no necesariamente una

infraestructura que tuviera que ser provista por el Estado. Smith, por ejemplo, describió y defendió en *La riqueza de las naciones* el sistema monetario de su Escocia natal: un sistema monetario donde los ciudadanos habían escogido espontáneamente el oro como dinero y donde cada banco privado gozaba de plena libertad para emitir sus propios billetes. Este sistema monetario, el de la Escocia de Adam Smith, duró entre 1716 y 1845 y resultó ser uno de los más estables de los que ha disfrutado jamás el planeta: prácticamente todos los economistas ingleses, franceses o alemanes de la época lo consideraban un referente de excelencia digno de emulación. Su defunción no estuvo en absoluto vinculada a problemas económicos derivados de la libertad monetaria, sino a tejemanejes políticos: la progresiva concesión de un

monopolio sobre la emisión de billetes en todo Reino Unido al Banco de Inglaterra por parte de la Ley de Peel en 1844.

El caso de Escocia, sin embargo, no es único ni excepcional. Los ejemplos exitosos de sistemas monetarios libres y no intervenidos por el Estado han sido numerosos a lo largo de la historia: Canadá entre 1817 y 1933, Suecia desde 1831 a 1901, Suiza entre 1826 y 1907, Chile entre 1854 y 1898, Australia entre 1817 y 1911, y así hasta sesenta episodios por todo el orbe. En contra de lo que podría pensarse, el motivo por el que la inmensa mayoría de países terminaron restringiendo la libertad monetaria de sus sociedades no tuvo nada que ver con la «estabilidad macroeconómica», sino con razones mucho más crematísticas: garantizarle al gobierno las rentas que se derivaban del monopolio de la emisión

de billetes (Dowd, 1992). No fue el bienestar de los ciudadanos, sino el del Estado, lo que puso fin a la libertad de mercado en una industria tan esencial para las economías capitalistas como es la monetaria y la bancaria.

Cómo funcionaría un sistema monetario y bancario en ausencia de Estado

Aun así, hay que reconocer que, desde un punto de vista actual, cuesta imaginar cómo sería un sistema monetario libre sobre el que los Estados no pudiesen intervenir en absoluto. Y es que, de entrada, suele pensarse que caeríamos inevitablemente en un caos monetario: si cada persona utilizara su propio dinero,

en una misma sociedad convivirían en paralelo una gran cantidad de billetes distintos, lo que dificultaría enormemente las operaciones más rutinarias de pagos. Asimismo, es común discurrir que un sistema monetario libre tendería a ser mucho más inestable que uno regulado, supervisado y amparado por el Estado a través del banco central. Ambos temores, empero, están infundados, tanto desde un punto de vista histórico como teórico.

Lo primero de todo es aclarar los términos: los billetes de un banco privado son medios de pago, pero no son dinero (Rallo y Rodríguez Braun, 2011). De hecho, los billetes han sido desde siempre pagarés: promesas por las que el banco se compromete a entregar a su tenedor una determinada cantidad de dinero, normalmente oro o plata (es decir, los billetes son deuda del banco). Los

bancos privados, por tanto, no crean dinero, sino deudas que recogen su compromiso de entregar una determinada suma de dinero: y esas deudas pueden ser tanto billetes (que en la actualidad tienen prohibido emitir) como depósitos a la vista (que en la actualidad sí tienen permitido crear). Por ejemplo, un banco privado podría emitir un billete donde estuviera escrito «se entregarán al portador 150 euros» (o «se entregará al portador una onza de oro», como sucedía en el siglo XIX), de un modo similar a los actuales cheques al portador o a las actuales anotaciones en las libretas de ahorros.

No hay ninguna diferencia práctica entre que cada banco ofrezca sus propios servicios de cuenta corriente (y permita girar operaciones de pago contra la misma) y que emita sus propios billetes,

de modo que si en la actualidad no se produce ningún caos por el hecho de que cada ciudadano tenga la cuenta corriente en un banco distinto, tampoco lo habría en el caso de que cada ciudadano utilizara billetes de bancos diferentes: simplemente, tendríamos que fijarnos en el dinero al que equivale el billete utilizado para pagar o cobrar, al igual que lo hacemos hoy cuando extendemos o aceptamos un cheque al portador contra la cuenta corriente de un banco.

La auténtica cuestión no reside en si un sistema con medios de pago diversos podría funcionar sin enormes complicaciones para el ciudadano medio, pues lo cierto es que «ya está funcionando» cada vez que utilizamos la tarjeta de débito o los cheques para abonar nuestras compras. La auténtica cuestión es, más bien, si podríamos ponernos todos de acuerdo

a la hora de seleccionar el dinero «base» de la economía, es decir, el dinero que los bancos prometen entregar en sus deudas. ¿Acaso no debería ser el Estado quien, de alguna forma, nos pusiera a todos de acuerdo para que empleáramos un mismo dinero?

En realidad no. El dinero es un bien tipo red que tiende a ser tanto más útil cuantos más agentes lo usan: basta con que algunos perspicaces individuos comiencen a emplear un determinado dinero que posea buenas propiedades para actuar como medio de cambio o como depósito de valor para que cada vez más agentes lo vayan utilizando en sus transacciones. Y de este modo, una vez una gran cantidad de personas han migrado y han comenzado a emplear una

determinada moneda, su uso y aceptación generalizada tienden a ser muy estables en el tiempo (Menger, 1892).

Así, hasta comienzos del siglo XX, los agentes económicos escogieron de manera espontánea el oro y la plata como dinero debido a sus excelentes propiedades monetarias (amplia demanda ornamental, resistencia contra agentes externos, gran divisibilidad, ductilidad y maleabilidad, facilidad del almacenamiento y transporte, etc.). No fue necesario que nadie se los impusiera, pues todos ellos los escogieron por conveniencia. Asimismo, si nos remontamos más atrás en la historia comprobaremos que otras sociedades escogieron el ganado, la sal, el cacao o el cobre para actuar como medio último para saldar las deudas (como dinero); incluso se han registrado casos, como ocurrió dentro de

los campos de prisioneros de la segunda guerra mundial (Radford, 1945), en los que el tabaco se convirtió espontáneamente en dinero. De hecho, en la actualidad y sin necesidad de que los Estados hayan dejado de intentar monopolizar la provisión de dinero, cada vez más agentes económicos están tratando de migrar hacia nuevas formas de dineros privados que han emergido espontáneamente en el mercado; el caso más conocido es el de Bitcoin: una moneda virtual creada descentralizadamente y que ya ha sido reconocida como dinero en Estados Unidos y Alemania (Elbitcoin.org, 2013).

En suma, la duda de qué sucedería con el dinero si no hubiera bancos centrales es similar a la duda de qué sucedería con el idioma español si jamás se hubiese creado la Real Academia Española de la Lengua: absolutamente nada, ya

que la gente no empezó a hablar español porque se lo impusiera la RAE y continuaría hablándolo aunque ésta desapareciera (de hecho, en los países anglófonos no existen academias oficiales de la lengua aunque sí normas de uso editadas descentralizadamente por editoriales de prestigio). El Estado, aun cuando pueda influir o incluso imponer su particular dinero, no es imprescindible para que éste emerja, como tampoco lo es en el caso del lenguaje. Así pues, si los bancos centrales monopolísticos y las leyes de curso legal jamás hubiesen existido, los agentes económicos habrían alcanzado de manera convergente el dinero a partir del cual registrar su contabilidad, cobrar sus créditos y pagar sus deudas: lo más probable, si atendemos a los antecedentes históricos, es que el dinero seleccionado por la mayor parte del planeta

fuera el oro y la plata, aunque tal vez algunas comunidades prefirieran otros activos como Bitcoin. La clave es que serían los soberanos agentes económicos —y no los autocráticos Estados— quienes escogerían entre unos posibles dineros u otros según cuál reuniera las cualidades óptimas para cumplir del mejor modo posible las funciones que éstos le demandan al dinero.

Los problemas del monopolio estatal sobre la moneda

Un sistema monetario libre, donde la sociedad escoja descentralizada y espontáneamente el «dinero base» y donde los bancos emitan deuda denominada en ese dinero base que, a su vez, pueda

emplearse como un más cómodo medio de pago, no tiene nada de utópico, pues se ha dado en numerosísimas ocasiones a lo largo de la historia. Acaso, por tanto, la cuestión sea si ese sistema monetario libre, sin un Estado fuertemente intervencionista que lo regente, resulta preferible al actual desde dos ópticas: primero, si el dinero escogido privadamente por el mercado es preferible al dinero escogido coactivamente por el Estado; segundo, si la intervención del Estado en materia monetaria es necesaria para minimizar las crisis financieras que recurrentemente padece el capitalismo.

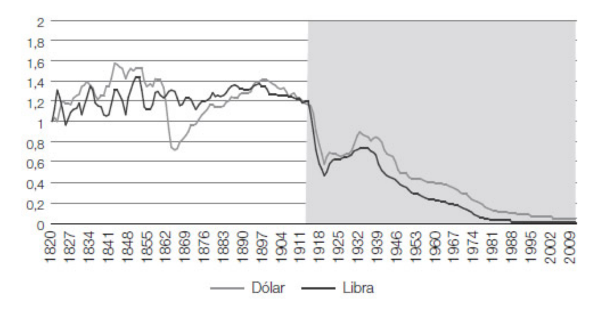
En cuanto a la primera cuestión, la respuesta debería ser obvia: si los Estados han destruido el buen dinero que escogieron libremente los agentes económicos no fue para mejorarlo, sino para

empeorarlo sobremanera. En la actualidad, en la eurozona el dinero base lo constituyen los billetes de euro que emite el Banco Central Europeo y en Estados Unidos los billetes de dólar que imprime la Reserva Federal. Se trata de una situación muy conveniente para el sector público, ya que, al crear en régimen de monopolio el dinero que la población se siente forzada a utilizar, puede financiar parte de sus gastos recurriendo a la inflación: mediante la inflación el Estado nos roba parte del valor del dinero que él mismo nos ha obligado a utilizar.

No es complicado observar que, mientras el dólar y la libra estuvieron vinculados al oro (al dinero escogido como tal por el mercado), fueron capaces de mantener su poder adquisitivo durante casi un siglo con muy leves y decrecientes oscilaciones (la única caída

apreciable en Estados Unidos se produjo durante la Guerra de Secesión cuando, precisamente, se abandonó el patrón oro). A partir de 1914, empero, los gobiernos fueron progresivamente abandonando el patrón oro y el hundimiento del valor de las divisas —el robo inflacionista— fue gigantesco: en 2012, la libra y el dólar habían perdido más del 95 por ciento de su valor desde 1914.

Poder adquisitivo de una unidad monetaria



Fuente: Robert C. Sahr (2008): *Inflation Conversion Factors For Years 1774 to estimated 2018.* Jim O'Donoghue, Louise Goulding y Grahame Allen (2004): *Consumer Price Inflation since 1750.*

Algunos autores han argumentado que, aunque el papel moneda estatal se deprecia mucho más que el oro a largo plazo, sus fluctuaciones a corto plazo son menores y más previsibles (es decir, que la volatilidad del IPC bajo el patrón oro era más alta que bajo el régimen de papel moneda estatal), por lo que resultaría menos distorsionador para el funcionamiento del conjunto de la economía y entrañaría una menor destrucción de

riqueza. Sin embargo, semejantes comparaciones deben efectuarse con cautela: primero, porque no suelen tomar en consideración la influencia que juega el papel moneda como catalizador del hiperendeudamiento privado y del ciclo económico (asunto que a continuación desarrollaremos); segundo, porque la volatilidad de los precios y de la actividad económica no sólo se debe a la política monetaria, sino a las adversidades que padezca una economía y a su grado de desarrollo financiero (en el siglo XIX, por ejemplo, los mercados eran mucho menos profundos que en el siglo XX y, por tanto, potencialmente más volátiles). De hecho, cuando se ha intentado replicar la supuestamente rigurosa política monetaria del último cuarto del siglo XX a las condiciones del patrón oro del siglo XIX, el resultado ha sido que la menor

volatilidad a corto plazo del papel moneda no habría mejorado en nada los niveles de actividad y empleos alcanzados con el patrón oro (Fagan *et alii*, 2013). Por consiguiente, la supresión estatal del oro acarreó importantes costes y ninguna ventaja relevante.

Por tanto: el dinero impuesto por el Estado es mucho peor a largo plazo que el dinero escogido por el mercado y a corto plazo no reporta ninguna estabilidad o previsibilidad relevantes.

La segunda cuestión —si la regulación estatal sobre la moneda y la banca es necesaria para contrarrestar las tendencias autodestructivas del capitalismo en forma de crisis económicas recurrentes— sí tiene un mayor jugo, aunque sea para presentar una enmienda a la totalidad contra la sabiduría convencional: las crisis económicas no son

consecuencia de una banca privada que disfruta de demasiada libertad, sino de una banca privada que detenta demasiados privilegios gracias al intervencionismo estatal.*

En concreto, la banca privada tiene fortísimos incentivos para captar capital emitiendo deuda a corto plazo (depósitos a la vista, imposiciones a un mes, bonos a seis meses...) y, paralelamente, utilizar ese capital captado para conceder préstamos a largo plazo (hipotecas a treinta años, préstamos empresariales a cinco años, préstamos al consumo a tres años...). Las ventajas de esta operación para la banca son claras: por el capital que ella presta a largo plazo puede cobrar tipos de interés muy altos. Es lógico: en los mercados financieros, lo habitual es que los tipos de interés a largo plazo sean

mucho más elevados que los tipos de interés a corto plazo (es lo que se conoce como «curva normal de rendimientos»).

Sin embargo, esta muy extendida y tentadora operación bancaria es profundamente descoordinadora y distorsionadora para el conjunto de la economía. Por un lado, pese a que los ahorradores desean darle algún uso a su capital en el corto plazo, los bancos lo están inmovilizando a largo plazo, de manera que las necesidades de los ahorradores terminarán viéndose frustradas: no dispondrán del capital que necesitan en el momento en que lo necesitan. Por otro, gracias a esa descoordinación entre ahorro a corto plazo e inversión a largo plazo, los bancos consiguen rebajar indebidamente los tipos de interés de sus préstamos a largo plazo, lo que incentiva un enorme y artificial incremento del

endeudamiento de familias y empresas con el objetivo de aumentar su consumo y su inversión de manera insostenible. Al final, pues, la economía experimenta un período de prosperidad ficticia (por cuanto crece el gasto total sufragado mediante el endeudamiento insostenible) que necesariamente irá seguido de un período de depresión (el crédito barato llega a su fin y la falsa prosperidad basada en el hiperendeudamiento insostenible termina colapsando).

Existe, por consiguiente, una aparente contradicción entre el bienestar individual del banco (maximizar sus beneficios endeudándose a corto plazo e invirtiendo a largo plazo) y el bienestar del conjunto de la comunidad (estabilidad macroeconómica); contradicción que, a juicio de muchos, requeriría de una férrea regulación por parte del Estado para

evitar este muy imprudente comportamiento bancario de nefastas consecuencias sociales. Sin embargo, la realidad es que un mercado libre cuenta con suficientes instrumentos para prevenir la irresponsabilidad de los banqueros.

Sólo necesitamos darnos cuenta de que un banco que adeude mucho dinero a corto plazo y tenga sus activos invertidos a muy largo plazo será proclive a caer en suspensión de pagos: basta con que varios de sus acreedores le reclamen su dinero como para que tenga que echar el cierre; es lo que antaño se conocía como «pánicos bancarios». En un mercado libre, el riesgo cierto de estos devastadores pánicos sirve para que cada banco decline seguir esquemas de financiación imprudentes (tal como sucedió durante la mayor parte del tiempo en los casos históricos de banca libre antes

reseñados). Mas la perversa alianza entre unos bancos deseosos de mantener su irresponsable pero lucrativo comportamiento y un Estado necesitado de la financiación barata que sólo el entramado bancario podía proporcionarle, terminó llevando a este último a concederles a los primeros una serie de privilegios ideados para blindarles del riesgo de suspensión de pagos y, por tanto, para dar alas a su desequilibrado comportamiento financiero.

El primero de esos privilegios fue la creación de un banco central monopolístico encargado de refinanciar los vencimientos de la deuda a corto plazo de los bancos privados. Dado que el banco central había monopolizado la emisión de todos los billetes del país, también concentraba en su haber la mayor parte de las reservas de oro de la

economía, lo que le concedía un amplio margen de maniobra para extender préstamos ventajosos a aquellos bancos privados más indisciplinados que se hallaban cerca de la suspensión de pagos. Ahora bien, incluso las reservas de oro del banco central podían acabarse en caso de que éste optara por proporcionar financiación a un número demasiado elevado de bancos privados imprudentes, de ahí que la siguiente vuelta de tuerca del sector público fuera eximir al banco central de la necesidad de pagar sus deudas en oro: recurrir al papel moneda inconvertible actual. De este modo, y tal como sucede hoy en día, los bancos centrales poseen la capacidad de refinanciar «ilimitadamente» a la banca privada, de manera que ésta cuenta con más

capacidad que nunca para rebajar los tipos de interés y expandir artificialmente el crédito.

El segundo de esos privilegios ha sido una regulación que se vendió como protectora de los depositantes pero que, en realidad, es una forma indirecta de salvaguardar a los bancos. Nos referimos al «fondo de garantía de depósitos», un instrumento del Estado dirigido supuestamente a proteger a los depositantes de las pérdidas que les pudiera causar una mala gestión bancaria. El problema es que, gracias a esta garantía estatal, los depositantes se desentienden de la administración, prudente o imprudente, de la entidad en la que han depositado sus ahorros, de forma que no acuden prestos a retirar sus fondos incluso cuando ésta es pésimamente gestionada: de este modo, los pánicos dejan

de ser una amenaza creíble que restrinja el comportamiento de los banqueros y, por consiguiente, pasan a comportarse de manera aún más irresponsable en aras de maximizar sus beneficios a corto plazo (es lo que los economistas han denominado «riesgo moral»). La degeneración lógica del fondo de garantía de depósitos han sido los recientes rescates estatales de los bancos quebrados, donde los contribuyentes asumen la totalidad de las pérdidas del conjunto de los acreedores privados de las entidades financieras (incluso de aquellos que adquirieron bonos basura de los bancos), lo que evidentemente incentiva una asunción todavía más extraordinaria de riesgos por parte de sus directores. En suma, el segundo de los privilegios que el Estado instituyó en favor de la banca buscaba rescatarla

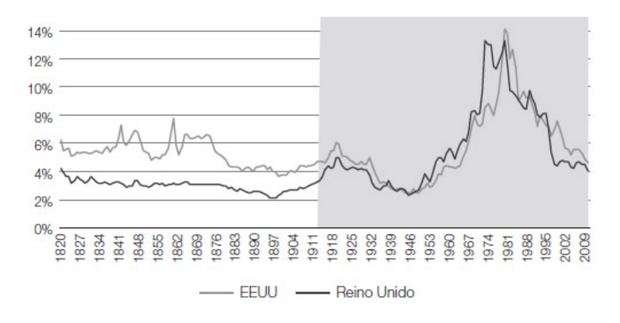
permanentemente de las consecuencias inexorables de no preocuparse por salvaguardar su solvencia: la quiebra.

Gracias a estos dos grupos de privilegios estatales, los bancos privados han adquirido la facultad de manipular a su antojo los tipos de interés a largo plazo y, a través de ellos, la demanda de endeudamiento por parte de la población. Sólo es necesario comparar la relativa estabilidad que exhibieron los tipos de interés a largo plazo en Estados Unidos y Reino Unido hasta 1914 (y ello a pesar de que los bancos privados de ambos países ya gozaban entonces de algunos de estos privilegios) con las fuertes fluctuaciones que mostraron tras la primera guerra mundial y la generalización de privilegios a la banca (abandono del patrón oro y extensión de los fondos de garantía de depósitos).

En definitiva, no se trata de que una banca libre tendería a ser más imprudente que la actual, sino que, precisamente por ser libre y por verse desprovista de todos los privilegios que hoy le concede el Estado, se volvería mucho más prudente y estable (pues en caso contrario se vería abocada a la bancarrota), evitando así la manipulación de los tipos de interés que genera los ciclos económicos (Huerta de Soto, 1998). La regulación estatal no es ninguna alternativa válida a la liberalización y supresión de los privilegios de los que gozan los bancos privados: si los privilegios bancarios subsisten, la regulación será insuficiente para evitar las crisis económicas, como lo ha sido a lo largo del siglo XX; y si los privilegios desaparecen, será innecesaria, tal como ilustra la dilatadísima experiencia histórica en materia de banca libre.

Todavía peor, a día de hoy la regulación estatal de los bancos no es más que un placebo para adormecer a una población que piensa que, atando en corto a las élites financieras, sus desmanes tenderán a desaparecer: lo que esa misma población parece no querer admitir es que las élites políticas y financieras están realmente aliadas, que las regulaciones estatales son sólo una forma de encubrir y camuflar los privilegios estatales, y que esos privilegios son el auténtico problema de fondo.

Tipos de interés a largo plazo



Fuente: Lawrence H. Officer (2013): «What Was the Interest Rate Then?» MeasuringWorth.

El sistema monetario y financiero que necesita España es, por tanto, un sistema monetario y financiero libre, donde el Estado no imponga monopolísticamente su dinero para robar a la población mediante la inflación y donde los bancos no gocen de privilegios estatales para lucrarse manipulando los tipos de interés y generando recurrentes crisis económicas. Todo ello implicaría cerrar los bancos centrales, abolir las leyes de

curso legal y restablecer la libre competencia bancaria: al cabo, cerrar los bancos centrales no significa que algunas de las necesarias funciones que actualmente desempeñan en régimen de monopolio (cámara de compensación interbancaria o proveedor de liquidez en momentos de pánico injustificado, por ejemplo) deban desaparecer; lo único que sucedería es que serían ejercidas por otros bancos privados libremente creados y en régimen de competencia. Estados Unidos, por ejemplo, no tuvo banco central estable hasta 1913 y ello no impidió que a lo largo de su historia surgieran entidades privadas que desempeñaran, sin necesidad de privilegios estatales, algunas de las típicas funciones que luego monopolizaría la banca central; célebre es el caso, por ejemplo, del banco privado de Suffolk, sito en Boston, que operó

exitosamente entre 1818 y 1858 como banco central de facto del país (Rothbard, 2002). No hay razón de peso, ni teórica ni histórica, para justificar los distorsionadores y excepcionales privilegios que el Estado otorga a la industria bancaria.

6

Promoción de empresas

El más fundamental de los derechos humanos es el derecho a comerciar en un mercado libre.

ROBERT A. HEINLEIN

El gobierno y los negocios deben mantenerse independientes y separados.

CALVIN COOLIDGE

> La ayuda del gobierno a las empresas es tan desastrosa como la persecución del gobierno a las empresas. La única forma en la que un gobierno puede favorecer la prosperidad nacional es manteniéndose alejado de la industria.
>
> AYN RAND

Es frecuente confundir capitalismo con corporativismo. El capitalismo es un sistema basado en la acumulación de capital y en la libre competencia dirigido a satisfacer al consumidor soberano dentro de un marco de respeto a la propiedad privada y los contratos voluntarios. El corporativismo, en cambio, es una forma

de intervencionismo estatal dirigido a transferirles rentas de los contribuyentes a los empresarios afines al régimen. Por supuesto, el corporativismo jamás se presenta como tal, sino que se suele camuflar de «política industrial» orientada a potenciar el crecimiento de determinadas empresas (los llamados «sectores estratégicos» o «campeones nacionales») bajo el pretexto de que éstas serán capaces de competir en los mercados internacionales y de generar empleo en el interior del país. El corporativismo es profundamente antiliberal y contrario a los intereses de una economía libre y próspera, pues se basa en la explotación estatal de muchos en beneficio de unos pocos.

Cómo se desarrollaría el tejido empresarial en ausencia de Estado

En un sistema de libre competencia, cada empresa podría intentar promover su plan de negocios orientado a generar valor para los consumidores. Con tal de lograrlo, previamente debería ser capaz de atraer a los factores productivos necesarios para implementarlo: por ejemplo, necesitaría fuentes de financiación (ahorradores que compartan con él su capital), trabajadores con distintos niveles de formación, proveedores de materias primas, energía y bienes intermedios, etc. Si el promotor de un plan de negocios consigue coaligarse con los factores productivos que necesita, podrá comenzar a fabricar aquellos bienes y servicios para los que cree que existe una

intensa demanda entre los consumidores. Si es capaz de abastecer esa demanda a un precio que le permita cubrir sus costes, ganará dinero; si no, lo perderá.

Nadie sabe a priori qué bienes y servicios deben producirse en cada momento ni, sobre todo, cómo deben producirse: los proyectos tecnológicamente viables son de facto infinitos, de modo que las empresas deben descubrir, mediante experimentación basada en prueba y error, cuáles son los planes de negocio relativamente más valiosos para los consumidores. Tal como pusiera de relieve el premio Nobel de Economía Friedrich Hayek (1968), la libre competencia entre empresarios será el mecanismo por excelencia que permitirá el descubrimiento de los planes de negocio más adecuados y que facilitará su adaptación continua a

las necesidades más importantes de los consumidores: aquellas nuevas compañías cuyas propuestas de valor sean superiores a las de otras empresas ya asentadas tenderán a desplazar a estas últimas.

Actualmente, sin embargo, no vivimos en un mercado empresarial libre, sino en uno controlado y regulado por el Estado. En este sentido, el Estado suele privilegiar a algunos empresarios de dos maneras: transfiriéndoles directamente el dinero de los contribuyentes (por ejemplo vía subvenciones, rescates estatales u obras públicas) u otorgándoles privilegios regulatorios normalmente dirigidos a limitar la competencia y crear oligopolios sectoriales (licencias, aranceles, patentes, etc.). Ambos tipos de intervenciones deberían ser eliminadas.

Cómo el Estado recompensa a las empresas ineficientes

El principio general en una economía de libre mercado ha de ser que aquellas empresas incapaces de generar valor para los consumidores por sus propios medios deben ceder su espacio y sus recursos a otras que sí puedan hacerlo. Por desgracia, el Estado español se ha caracterizado históricamente por promover una agresiva política de transferencias de renta y de regulaciones restrictivas de la competencia a favor de ciertas élites empresariales.

En la última década, las Administraciones Públicas españolas han destinado alrededor del 2 por ciento del PIB a concederle al sector privado subvenciones y ayudas a la inversión, una cifra que

debería erradicarse en su totalidad. Un Estado mínimo no tiene que dedicarse a arrebatarles violentamente su dinero a los contribuyentes para entregárselo a empresas que no han hecho nada para obtenerlo por medios voluntarios en el mercado: son los contribuyentes, en su papel de consumidores o inversores, quienes deben decidir si los bienes y servicios que les ofrecen los distintos planes empresariales son merecedores, o no, de su capital. Si lo son, el Estado será innecesario para hacerles llegar esos fondos; si no lo son, el sector público promoverá una asignación ineficiente de los recursos económicos en contra de las necesidades de los ciudadanos.

Suele ser habitual, sin embargo, argumentar que las empresas no podrían desarrollarse y crecer sin el apoyo activo del Estado en forma de subsidios o

regulaciones favorables: es lo que se denomina políticas sectoriales orientadas a promover el desarrollo de la agricultura o de la industria. Dentro de la Unión Europea, por ejemplo, han adquirido a lo largo de las últimas décadas una muy notable importancia la Política Agraria Común (dirigida a garantizar la autosuficiencia y la competitividad de la producción agrícola y ganadera interna, así como a fomentar un desarrollo rural sostenible) y la Estrategia Energética Europea (destinada a lograr un abastecimiento competitivo de la energía compatible con la sostenibilidad medioambiental).

El problema de las políticas sectoriales es doble: por un lado, subsidian métodos de producción ineficientes, de modo que, en lugar de ser reemplazados por otros superiores que hayan sido

descubiertos a través de la presión competitiva, se perpetúan en el tiempo bajo el paraguas protector de los subsidios; por otro, los subsidios no suelen concederse gratuitamente, sino que van asociados a toda una serie de regulaciones y directrices gubernamentales que los políticos creen que contribuyen a mejorar la productividad o a alcanzar otra serie de objetivos no económicos: por ejemplo, la PAC no sólo fija precios mínimos y regula las características de los bienes comercializados, sino que ha llegado a implantar el «régimen de pago único» por el que se le dan subvenciones al agricultor aunque no produzca; a su vez, la Estrategia Energética Europa efectúa una decidida apuesta por las energías renovables y por el racionamiento energético, de manera que se ha orientado a lograr que en 2020 el 20 por ciento de la

energía primaria europea provenga de fuentes renovables y que el consumo de energía se haya reducido un 20 por ciento con respecto a los niveles de 1990.

El resultado de todas estas interferencias estatales sobre la libre competencia empresarial es la consolidación de sectores agrarios e industriales ineficientes, poco competitivos, estancados, sin creatividad, adictos a la subvención y que, para más inri, suponen una rémora para el resto de la economía. Conviene insistir en la importancia de este último efecto, ya que las consecuencias del intervencionismo estatal sobre un sector industrial terminan contaminando a todos los demás sectores que de algún modo se relacionan con él: verbigracia, la política industrial de promoción del acero desarrollada por Estados Unidos entre 1975 y 2000 ha reducido la

competitividad de esta materia prima en casi un 5 por ciento, pero la merma de la competitividad de aquellos otros sectores que usaban intensivamente el acero como un factor productivo ha llegado a ser del 50 por ciento (Blonigen, 2013). Por supuesto, uno podría concebir una política industrial que resultara exitosa, pero esa baja probabilidad de éxito habría que conciliarla con todos los restantes sonoros fracasos a los que con más frecuencia suele dar lugar e incluso con aquellas industrias privadas que no llegan a nacer porque el capital que necesitaban ha sido redirigido por el Estado para potenciar sus «campeones nacionales»: en general, el respaldo empírico a las políticas industriales es muy débil (Pack y Saggi, 2006).

En el caso de España también hallamos llamativos y deplorables ejemplos. Dentro del sector primario, el 30 por ciento de los ingresos del campo español procede de las subvenciones de la PAC, lo que ha condenado al sector a un completo estancamiento: a pesar de que el conjunto de la economía se expandió un 163 por ciento en términos nominales entre 2000 y 2012, el sector agrario «decreció» un 3,5 durante ese mismo período, hasta el punto de que hoy apenas representa el 2,3 por ciento del PIB y ocupa al 4 por ciento de la población. Frente a este desastre intervencionista, contamos con el caso de Nueva Zelanda: en 1986, este país liberalizó su sector agrario, suprimiendo de facto todas las subvenciones (en la actualidad, menos del 2 por ciento de los ingresos de los agricultores proceden de las subvenciones,

y éstas se vinculan a la I+D) y, gracias a ello, la actividad agraria entre 2000 y 2012 se expandió más de un 120 por ciento, su contribución al PIB supera hoy el 5 por ciento y ocupa al 7 por ciento de la fuerza laboral (Federated Farmers of New Zealand, 2005).

Por lo que respecta a la política energética, el precio de la electricidad para consumidores domésticos se ha incrementado en España un ciento por ciento entre 2002 y 2013 según Eurostat, mientras que en Estados Unidos sólo lo ha hecho un 50 por ciento según la EIA (Energy Information Administration), siendo en 2013 casi la mitad que en España (9 céntimos de euro en Estados Unidos frente a 17,5 céntimos en España). La promoción subsidiada de las energías renovables constituye la principal causa de este encarecimiento, que

ha provocado la destrucción de más de cien mil empleos en el resto de la economía (Calzada, Merino y Rallo, 2010). Sin embargo, como estudiaremos en un capítulo ulterior, el auténtico problema de fondo del sistema eléctrico español es mucho más grave: la inexistencia de un mercado de la electricidad que merezca tal nombre.

Por tanto, como norma general cabe pensar que las políticas sectoriales tienden a ser un completo desastre. De hecho, ni siquiera en el tan mencionado caso de las economías asiáticas (en el que, aparentemente, la acertada política industrial de unas burocracias gubernamentales muy eficientes logró promover un rapidísimo desarrollo económico en estos países), cabe afirmar que éstas fueran verdaderamente exitosas: la evidencia sobre los resultados de su política

industrial apunta, más bien, a que la promoción mediante crédito barato y subvenciones de determinadas industrias acarreó costes bastante superiores a los beneficios cosechados, a que el capital se asignó incorrectamente en la mayoría de las ocasiones, a que los balances de sus bancos fueron contaminados con créditos impagados, a que se crearon equipos directivos con escasa cultura y habilidad para competir en el libre mercado, a que los recursos se trasladaron erróneamente desde los sectores que estaban experimentando un mayor crecimiento a aquellos que ya estaban entrando en fase de declive, a que se incentivaron proyectos demasiado arriesgados y a que, en muchos supuestos, la política industrial terminó siendo capturada por los grupos de presión en su propio y privativo lucro. Así, por ejemplo, los estudios al respecto

muestran que la política industrial de Japón fue irrelevante (o incluso nociva) para el desarrollo de su industria electrónica, biotecnológica y del motor, que los intentos del gobierno malayo de favorecer el desarrollo de la industria automovilística, de la aviación o del contrachapado fueron un costoso fracaso, y que el Sudeste Asiático dilapidó grandes cantidades de capital al promover la industria metalúrgica, química o del transporte (Powell, 2005; y, sobre todo, Yusuf 2001).

Obviamente, la política sectorial no tiene por qué fracasar siempre, y junto a los anteriores fiascos de las economías asiáticas, también sobresalen algunos éxitos en Corea del Sur, Japón o Malasia. La crítica básica no es que ésta siempre deba fracasar, sino que los políticos no tienen mejor información ni mejores

incentivos que los empresarios —normalmente, mucho peores de ambos— para desarrollar los modelos de negocio que mejor encajen con las preferencias de los consumidores. La única vía de que disponen para acertar es la prueba, el error y la rectificación, tal como lo hace cualquier empresario. Pero si, como ya hemos expuesto, el libre mercado es el marco por excelencia de la experimentación descentralizada, ¿cuál podría ser el motivo de apelar a la experimentación gubernamental anulando la mucho más descentralizada y dinámica experimentación de los mercados? Es más, en la medida en que la política sectorial suele contaminar normativa e intervencionistamente a toda una economía o a toda una industria, los errores de la planificación política devienen mucho más extensos y profundos que los de un

empresario particular (quien comienza operando en un pequeño nicho de mercado y, sólo si va teniendo éxito, crece y se capitaliza), lo que tiende a escorar al modelo productivo en una determinada dirección equivocada de la que puede tardar mucho tiempo en escapar (es lo que se conoce como «efectos dependencia del camino»).

En suma, la política económica sectorial implica muchísimos más riesgos que potenciales beneficios: no se trata de que un político nunca pueda acertar, sino que tenderá más bien a fracasar por no contar con la información, los incentivos y la realimentación de los que sí disponen el resto de empresarios que arriesgan competitivamente su capital en el marco de un mercado libre. En la mayoría de los casos, pues, la política sectorial simplemente constituirá una masiva mascarada

para redistribuir la riqueza desde una parte de la sociedad (consumidores y empresarios eficientes) hacia otra parte de la sociedad (empresarios ineficientes y lobbistas), provocando en el proceso una destrucción neta de la riqueza total.

En el fondo, las condiciones que favorecen que las empresas prosperen y se desarrollen en una economía libre son bastante simples y no tienen nada que ver con las subvenciones y los privilegios estatales: seguridad jurídica que garantice la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos; pocas regulaciones que permitan un alto grado de flexibilidad y autonomía a la hora de desarrollar los planes de negocio; abundancia de ahorro y de capitales para poder financiar las nuevas ideas empresariales; bajos impuestos que no arrebaten a accionistas y empresarios la riqueza que

están generando; amplitud de mercados en los que comercializar sus mercancías; infraestructuras de calidad que faciliten la interconexión de las diferentes industrias en su búsqueda de sinergias; y disponibilidad a precios competitivos de factores productivos (trabajo, capital humano, materias primas y energía).

El Estado mínimo que hemos propuesto aunaría todas estas condiciones, en la medida en que sectores esenciales para el florecimiento empresarial (como las infraestructuras, la educación o la energía) dejarían de caer bajo el ámbito de la planificación estatal y pasarían a ser objeto de la libre coordinación y cooperación empresarial. Es decir, los empresarios de un sector que necesitaran de ciertas infraestructuras o de trabajadores con ciertos niveles de formación no tendrían por qué esperar a que el burócrata de

turno fuera consciente, aprobara e implementara correctamente la inversión en estas partidas, sino que serían otros empresarios los que, con la mayor rapidez posible, localizarían esas oportunidades de negocio y atenderían las necesidades del resto de empresarios.

En definitiva, un mercado libre no requiere de un Estado que planifique los vectores del crecimiento económico, pues nadie sabe con certeza cuáles van a ser esos vectores: le corresponde descubrirlo a la experimentación descentralizada de multitud de empresarios en permanente rivalidad. El Estado sólo ha de limitarse a no interferir y viciar ese saludable proceso de prueba y error, esto es, ha de limitarse a no interferir y viciar ese saludable proceso de prueba y error que tiene lugar dentro de un marco competitivo. Justamente, los tres capítulos siguientes

desarrollarán cómo el Estado interviene negativamente en los mercados de tres *inputs* fundamentales para la generación de riqueza dentro de una empresa: el trabajo, la electricidad y la I+D. Antes, sin embargo, nos dedicaremos a estudiar las propiedades con las que debe contar ese marco de libre competencia para que sea realmente efectivo y cómo el intervencionismo estatal tiende a socavar esas propiedades.

Cómo el Estado erosiona la libre competencia

El Estado no sólo interviene en el sector empresarial transfiriendo fondos a ciertas empresas a costa del resto de la sociedad, sino regulando las condiciones bajo las que se desarrolla la competencia.

Estas regulaciones pueden dividirse en dos grandes grupos esquizofrénicos entre sí: por un lado, el Estado dice garantizar la competencia en todos los sectores evitando la formación de «monopolios» u «oligopolios»; por otro, ese mismo Estado limita la competencia en muchos ámbitos mediante la concesión de licencias. Ninguna de estas dos intervenciones está en absoluto justificada.

Por lo que se refiere a las mal llamadas políticas «en defensa de la competencia», los Estados se obsesionan con que ninguna empresa crezca demasiado y sea capaz de imponer unilateralmente sus condiciones a los consumidores. En nuestra sociedad suele imperar la idea de que las empresas muy grandes terminan convirtiéndose en monopolios que extorsionan al consumidor e impiden prosperar a la competencia. Ahora bien, antes de

que los denominados «Tribunales de Defensa de la Competencia» promuevan una agresiva intervención estatal dirigida a trocear esa gran empresa o a encorsetar la autonomía de su plan de negocios, deberíamos plantearnos cómo es posible que esa compañía mantenga en el tiempo una posición de preeminencia sobre el resto si no goza de ningún privilegio estatal. Al fin y al cabo, los orígenes de la legislación estatal «en defensa de la competencia» son harto sospechosos: aunque la explicación oficial es que el senador estadounidense John Sherman quiso poner en vereda a los grandes conglomerados empresariales que a finales del siglo XIX estaban saqueando a los consumidores con altísimos precios, la evidencia apunta en otra dirección. A la postre, las empresas que fueron procesadas por la nueva normativa antitrust de Sherman

habían incrementado la producción y reducido sus precios mucho más que el resto de la economía: en concreto, entre 1880 y 1890, el IPC de Estados Unidos se redujo un 7 por ciento, mientras que las empresas acusadas de abuso de posición dominante habían recortado sus precios en un 53 por ciento (Dilorenzo, 2005). De hecho, la revisión minuciosa de las cartas que recibió Sherman estando en el cargo ha puesto de manifiesto que el senador no recibió ni una sola queja de consumidores preocupados por el excesivo poder de los conglomerados empresariales a los que Sherman acusaba de explotadores: sí recibió, en cambio, numerosas cartas de pequeños y medianos empresarios que mostraban su consternación por ser incapaces de competir en términos de calidad y de precios con sus competidoras, las grandes empresas

(Troesken, 2002). En definitiva, la legislación «en defensa de la competencia» nació, más bien, como una legislación «en defensa de la incompetencia»: mantener la cuota de mercado del lobby de pequeños comerciantes a costa de trocear grandes compañías que proporcionaban un mejor y más barato servicio a los consumidores.

Y es que cuando una compañía prospera sobre las restantes hasta el punto de quedarse con la práctica totalidad del mercado es porque posee una ventaja competitiva que las demás no son capaces de imitar. Aunque podamos creer que las posibles ventajas competitivas son variadísimas, en realidad todas pueden agruparse en cinco (Dorsey, 2004): diferenciación real de la mercancía (la empresa ofrece un producto mejor que la competencia, ya sea porque

posee una tecnología superior o porque ofrece un producto cuya calidad, como sucede con las redes sociales, aumenta con el número de usuarios); diferenciación percibida de la mercancía (los productos de la empresa, aunque son técnicamente iguales a los de la competencia, poseen una reputación y un prestigio de marca que hacen que los consumidores los prefieran); menores costes de producción (la compañía puede vender más barata su mercancía porque su coste de producción es menor gracias a su superior plan de negocios o a la existencia de economías de escala); fidelización del cliente (los clientes son reacios a cambiar de empresa porque han labrado durante mucho tiempo una relación de confianza y de comprensión mutua con su proveedor y a corto plazo no podrían disfrutar de un servicio integral similar en

otras compañías rivales); capacidad para excluir a los competidores (a través de licencias gubernamentales).

En realidad, que una compañía crezca en tamaño por alguna de las cuatro primeras ventajas competitivas no debería ser motivo de preocupación: su crecimiento se debe a que ofrecen un producto con unas características calidad/precio superiores a las de sus rivales. Es más, la existencia de estas ventajas competitivas estimula al resto de empresarios a diseñar novedosos planes de negocio que incorporen mecanismos innovadores para competir con la empresa asentada, generando así nuevos tipos de mercancías o nuevos procesos productivos alternativos que terminan desplazándola: es lo que el profesor de Harvard Clayton Christensen (1997) ha denominado «innovaciones disruptivas»

y que constituyen uno de los principales motores de nuestro desarrollo económico.*

El tipo de «ventaja competitiva» que sí debería constituir un motivo de honda preocupación es justamente aquel resultante de la intervención estatal: la artificial limitación de la competencia mediante la concesión de licencias. Limitar la competencia siempre conlleva consecuencias nefastas: en el fondo, el Estado prohíbe que un empresario que se cree capacitado para desplegar un plan de negocios que mejore la vida de los consumidores pueda tratar de hacerlo. Ciertamente, no es fácil encontrar buenas razones que lo justifiquen y, de hecho, en la mayoría de los casos el propósito real es simplemente el de asegurarle a un oligopolio empresarial ya asentado unas ganancias extraordinarias a costa de

forzar a los consumidores a recibir un servicio peor o más caro del que otros empresarios sin licencia podrían ofrecerles.

Aun así, conviene reseñar que, en general, las licencias gubernamentales suelen justificarse bajo tres tipos de pretextos: el primero, dar tiempo a que los empresarios que se encuentran dentro del sector se desarrollen sin la presión ejercida por la feroz competencia; el segundo, garantizar que el servicio se preste cumpliendo con ciertas condiciones establecidas por el Estado; y el tercero, la necesidad de distribuir la competencia en un sector donde el número máximo de oferentes se encuentra técnicamente limitado. Nuevamente, ninguna de estas excusas resulta convincente.

La primera justificación de las licencias se manifiesta especialmente en la defensa de los aranceles contra el comercio exterior, es decir, en la limitación de las compras locales de productos extranjeros con el propósito de favorecer a la industria local. Afortunadamente, existe un absoluto consenso entre los economistas —incluso entre aquellos que, como Paul Krugman (1993), guardan menos simpatías hacia los mercados libres— a propósito de los beneficios del libre comercio internacional: los aranceles o las cuotas a la importación no promueven el desarrollo de la industria local en general, sino el desarrollo de aquella industria local en la que el país carece de ventaja competitiva y en la que, por tanto, se puede generar menor riqueza para el conjunto de ciudadanos nacionales y extranjeros. La restricción

del libre comercio internacional sólo es una forma de transferir rentas desde los consumidores y los productores locales eficientes hacia los productores locales ineficientes. Ni siquiera resulta válido el recurrente argumento de que los aranceles son necesarios para promover el desarrollo de una industria en sus primeras fases de vida (la llamada «industria naciente»), ya que su efecto tiende a ser el contrario: anquilosar la organización de una industria en modelos de negocio ineficientes e incapaces de competir con la industria extranjera pero eficaces para maximizar la rapiña a corto plazo de los consumidores.[*]

La segunda justificación de las licencias podemos hallarla en aquellos mercados donde el sector público quiere garantizar la prestación del servicio en unas determinadas condiciones y, por

tanto, actúa como expedidor de franquicias bajo licencia: el caso típico son las farmacias, los taxis o los estancos. En realidad, sin embargo, no existen argumentos bien fundamentados para defender la concesión oligopolística de licencias en ninguno de estos tres sectores. El caso de los estancos no requiere mayor comentario: desde antaño han sido un instrumento para maximizar la recaudación tributaria del Estado a cuenta de la venta de tabaco, algo que no debería suceder en un Estado mínimo. Por lo que se refiere a las farmacias, la propia Comisión Europea (Volkerink *et alii*, 2007) estima que tan sólo unas pequeñas relajaciones en las actuales restricciones a su libertad de establecimiento, a su régimen de propiedad o a su capacidad de integración horizontal y vertical permitirían duplicar la productividad de estos

establecimientos incrementando el bienestar conjunto de la sociedad. Por último, la teoría económica y la evidencia empírica también apuntan en la dirección de que una liberalización completa del mercado de taxis redundaría en una mayor abundancia de servicios y en precios similares o incluso más bajos a los actuales (Moore y Balaker, 2006). En todo caso, debemos recordar que los gobiernos de las ciudades privadas poseerían autonomía para, si lo consideraran oportuno, establecer ciertas normativas que a su juicio mejoraran el funcionamiento de alguno de estos mercados: simplemente constatamos que, a priori, no existen buenas razones para hacerlo y, mucho menos, para que lo haga el Estado de manera coactiva.

Por último, suele plantearse que el régimen de licencias es imprescindible en aquellos negocios donde el número de oferentes se halla inevitablemente contingentado por limitaciones técnicas. El caso típico es el de las telecomunicaciones: dado que el espacio radioeléctrico de un país es limitado y no todo el mundo puede establecer una empresa de telecomunicaciones, debe ser el Estado quien reparta licencias sobre su uso. El razonamiento, no obstante, se asienta sobre una flagrante falacia: en la medida en que todos los recursos son limitados, todo sector tiene algún límite a la entrada de nuevos proveedores, sin que ello justifique que el Estado deba regular y repartir licencias para actuar como empresario. Es más, una de las funciones principales de la propiedad privada es la de economizar el uso de aquellos

recursos que, como el espacio radioeléctrico, son escasos; en este sentido, la mayoría de economistas especializados en estudiar el espacio radioeléctrico han llegado a la conclusión de que debería funcionar como cualquier otro mercado (Hazlett y Rosston, 2001; Herrera, 2012). De hecho, en Guatemala y El Salvador se procedió en 1996 y 1997 a privatizar el espacio radioeléctrico y los resultados obtenidos han sido espectaculares en materia de aumento de la cobertura, reducción de precios e incremento de la inversión extranjera (Hazlett, Ibarguen y Leighton, 2006).

En definitiva, los únicos monopolios de los que deberíamos preocuparnos son aquellos que resultan de las regulaciones estatales en materia de licencias. No existe justificación económica sólida para que el Estado trate de destruir aquellas

ventajas competitivas que han emergido naturalmente en el mercado como consecuencia del valor sostenido que generan para los consumidores ni para que éste imponga ventajas competitivas artificiales con el propósito de impedir que aparezcan nuevos empresarios que, al crear nuevo valor para los consumidores, desplacen a los ineficientes empresarios previamente aposentados.

7

Mercado de trabajo

> La calidad de vida del hombre común es más elevada en aquellos países donde hay un mayor número de empresarios ricos.
>
> LUDWIG VON MISES

Uno de los mercados más hiperregulados que existe en la actualidad es el mercado de trabajo. La retórica marxista acerca de

una clase capitalista omnipotente que explota sin piedad a los trabajadores ha calado con fuerza en la sociedad, que ha terminado aceptando sumisamente que el Estado se entrometa en las relaciones entre trabajadores y empresarios con el presunto propósito de proteger a los primeros de la natural inquina de los segundos.

El esquema «protector» que ha ideado el Estado consiste en toda una maraña de regulaciones laborales que exigen que todo empleo lleve aparejadas unas determinadas condiciones laborales mínimas: salario mínimo, vacaciones anuales mínimas, limitación de la jornada laboral máxima a ocho horas diarias, indemnización mínima en caso de despido, etc. En realidad, podemos agrupar el efecto de todas esas condiciones

laborales impuestas diciendo que el Estado establece normativamente un coste mínimo sobre el trabajo.

La cuestión que tenemos que plantearnos, por tanto, es si conviene que el Estado y sus brazos armados —patronal y sindicatos— impongan regulatoriamente a todos los trabajadores y a todos los empresarios un coste laboral mínimo en sus muy distintas manifestaciones (salarios mínimos, vacaciones pagadas obligatorias, indemnización por despido impuesta, representación laboral, etc.). La tesis popular dominante es que este coste laboral mínimo no sólo resulta conveniente sino imprescindible con tal de evitar la explotación capitalista: sin regulaciones laborales, se suele decir, los salarios —y el resto de condiciones de

trabajo— se mantendrían a un nivel de mera subsistencia. Pero ¿realmente sería así?

Cómo funcionaría el mercado laboral en ausencia de Estado

La tendencia natural de los mercados libres es a que las remuneraciones de los trabajadores aumenten sostenidamente aun cuando no existan regulaciones estatales que impongan salarios (y otras condiciones) mínimas. No son los decretos gubernamentales los que incrementan los sueldos, sino la acumulación de capital y la competencia entre los empresarios. Conforme las economías van acumulando capital, el factor trabajo se va volviendo más escaso en relación

con su capacidad de generación de riqueza, de modo que los empresarios se muestran dispuestos y devienen capaces de abonar salarios crecientes, aunque sólo sea porque han de competir entre ellos para contratar a los trabajadores. Por ejemplo: si fichando a un obrero los ingresos anuales de una empresa aumentan en 50.000 euros, su salario no podrá mantenerse anclado en 2.000 euros anuales durante mucho tiempo, ya que los distintos empresarios se pelearán por contratarle, incrementando su salario hasta niveles cercanos a los 50.000.

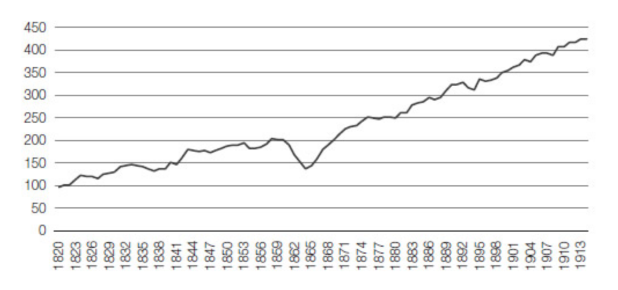
La lógica no es demasiado distinta a cómo se forma la remuneración de los electricistas y los fontaneros que reparan las averías de nuestros hogares. En una sociedad pobre, la tarifa de un electricista o de un fontanero sólo puede ser

muy reducida, ya que la renta de sus potenciales clientes es muy baja. En cambio, en sociedades ricas, las tarifas de ambos profesionales suelen ser muy elevadas (aun realizando idéntico servicio que en las pobres) porque el poder adquisitivo de sus potenciales clientes es muy superior. En estos casos, las familias que contratan sus servicios ocupan la posición de los «empresarios explotadores», mientras que los electricistas o fontaneros vendrían a ser «la de los trabajadores explotados»; y, sin embargo, no parece que en una sociedad rica las familias puedan imponerles a estos profesionales «tarifas de miseria». Simplemente, la competencia entre las familias por contratar un número limitado de electricistas y de fontaneros eleva su

tarifa conforme el país se enriquece. Lo mismo sucede con los salarios en un mercado laboral libre.

Históricamente, en efecto, esto es lo que ha ocurrido. Las leyes de salario mínimo no llegaron a Estados Unidos hasta la década de 1930 y, sin embargo, los salarios medios de su economía, ajustados por inflación, se multiplicaron por cuatro entre 1820 y 1914 (la única caída importante de toda la serie se produjo durante la Guerra de Secesión); y ello a pesar de que la población del país (y por tanto la oferta de trabajadores) durante ese mismo período se multiplicó por diez. Es decir, en un período en el que supuestamente los capitalistas podían explotar impunemente a un ejército desprotegido de trabajadores —pues además el nivel de sindicación era bajísimo—, los salarios se cuadruplicaron.

Índice de los salarios reales en Estados Unidos (1820 = 100)

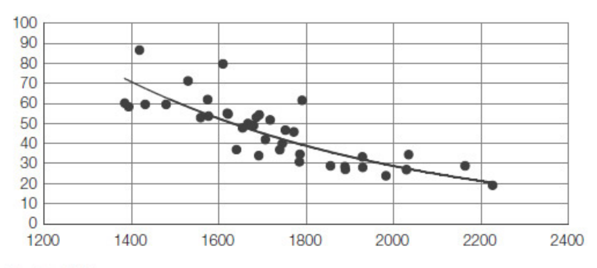


Fuente: NBER Macrohistory Database.

Lo mismo podemos decir con respecto al resto de condiciones laborales. El consenso entre historiadores y economistas sostiene que fue la acumulación de capital y el consiguiente aumento de la productividad de los empleados lo que permitió reducir la jornada laboral y acabar con el trabajo infantil: es decir, la

mejora del nivel de vida de los proletarios no provino de la normativa laboral del Estado o de la presión sindical, sino esencialmente del crecimiento capitalista.* De hecho, incluso en la actualidad existe una notable correlación entre la productividad del trabajo y el número de horas trabajadas en los distintos países de la OCDE —a mayor productividad, menores horas de trabajo—, es decir, no son las normativas estatales las que permiten reducir el número de horas trabajadas sin merma en los ingresos salariales, sino la superior capacidad de generación de riqueza de los trabajadores en las distintas economías.

Relación entre el número de horas trabajadas y la productividad en la OCDE durante 2012



Fuente: OCDE.

Un mercado laboral libre no necesita de regulaciones para lograr que los trabajadores perciban un salario cada vez mayor o para que disfruten de unas condiciones laborales cada vez mejores. Cuanto más inviertan los empresarios, más escaso se vuelve el obrero con respecto al capital acumulado y, por tanto, mayor remuneración tiende a percibir. Ahora bien, podría sostenerse que, si bien las regulaciones laborales no son imprescindibles para mejorar el nivel de vida de los obreros, sí podrían quedar

justificadas en aquellos casos en los que los mercados presenten asimetrías en el poder de negociación entre trabajadores y empresarios: es lo que se conoce como mercados monopsónicos.

Un mercado monopsónico es aquel en el que sólo existe un comprador que, por tanto, ostenta un gran poder de negociación sobre sus vendedores (es justo lo contrario que un monopolio, donde sólo existe un vendedor con gran poder sobre los compradores). Si entendemos que en el mercado laboral los trabajadores «venden» sus servicios profesionales y los empresarios los «compran», caracterizar el mercado laboral como un monopsonio implica sugerir o bien que sólo existe un empresario en toda la economía o bien que los empresarios están cartelizados para reducir sus contrataciones de trabajadores

y así abonar salarios más bajos de los que se verían empujados a pagar si contratar-an de manera competitiva. La lógica, en el fondo, vendría a ser la del ejército in-dustrial de reserva de Karl Marx: el empresariado puede aumentar sus ganancias autorreprimiendo su contrata-ción de proletarios y, por tanto, evitando que los salarios del conjunto de traba-jadores suban todo lo que podrían llegar a subir (técnicamente, subirían hasta que el salario se igualara con la productividad marginal del trabajo). Si ése fuera el caso, el Estado podría forzar ciertas alzas de salario que contribuyeran incluso a in-crementar el empleo de la economía.

Obviamente, esta exposición cruda de la teoría del monopsonio no tiene ningún fundamento: en España, por ejemplo, había en 2013 casi 3,2 millones de empresarios (sumando los 1,75

millones de autónomos y los 1,4 millones de pymes y grandes empresas) frente a una cifra máxima (en plena burbuja inmobiliaria) de 14 millones de trabajadores por cuenta ajena en el sector privado. Es decir, hay menos de 4,5 trabajadores por cada empresario. Resulta casi imposible que esos 3,2 millones de personas (y todos los otros empresarios potenciales que podrían entrar en el mercado) se pusieran de acuerdo en crear un cártel de demanda: casi tan imposible como que los 14 millones de trabajadores formaran otro cártel de oferta que contrarrestara al anterior.

Acaso por ello, los modelos más sofisticados de monopsonio suelen considerar que éste sólo existe de manera parcial y localizada en ciertas partes del mercado debido a la heterogeneidad de profesiones laborales o a la falta de

información del trabajador para poder comparar todos los puestos vacantes de la economía. Por ejemplo, si una persona solo quiere trabajar en el sector de las telecomunicaciones (donde el número de empresas es muy reducido) parece claro que sí se hallará en cierta inferioridad negociadora con respecto a las pocas empresas que estén operando en esta industria; una circunstancia que podría llevarle a percibir un salario inferior a aquel que podría haber obtenido en un mercado más competitivo. En tales casos, el modelo del mercado laboral monopsónico puede parecer verosímil, pero aun así no deja de ser una mala representación de la realidad y una peor guía de la política laboral.

Es una mala representación de la realidad porque todo el modelo monopsónico se asienta sobre una

premisa poco creíble: el empresario monopsonista es incapaz de pagar salarios distintos a trabajadores que prestan un mismo servicio (a saber, no puede practicar la discriminación salarial). A la postre, si el empresario es capaz de seguir contratando nuevos trabajadores sin tener que aumentar el salario de todos sus restantes empleados, seguirá contratando a nuevos obreros mientras le siga siendo rentable (en concreto, hasta que el salario pagado sea igual a la productividad marginal del último trabajador contratado). Parece poco realista asumir que el empresario sí goza de un poder de negociación suficiente como para fijar salarios pero a la vez insuficiente para discriminar salarialmente a sus trabajadores. Y una vez abandonamos la poco realista hipótesis de que es incapaz de pagar salarios distintos por

un mismo servicio, las predicciones del modelo monopsónico ya no se cumplen: es verdad que el empresario obtendrá a corto plazo beneficios extraordinarios, pero lo hará sin un ejército industrial de reserva (esto es, lo hará con pleno empleo). Además, en esas condiciones tratar de elevar gubernamentalmente el salario tendería a destruir empleo (sobre todo, si los salarios pactados no son absolutamente flexibles).

Es una peor guía de la política laboral porque, incluso en aquellos casos en los que el modelo de mercado monopsónico encajara perfectamente con la realidad, ni el poder del empresario para imponer salarios sería absoluto (ya que una empresa que paga salarios por debajo de la productividad marginal de sus trabajadores será una empresa con beneficios extraordinarios, que por

tanto atraerá nuevos competidores nacionales o internacionales que pujarán por contratar a los empleados elevando sus remuneraciones). Del hecho de que, en ocasiones, un empresario pueda estar pagándole a un empleado algo menos de lo que podría llegar a pagarle no se deriva la conclusión de que el Estado deba regular en todo momento las condiciones de trabajo estableciendo indirectamente los costes laborales de toda la economía, ya que las ganancias para los trabajadores serían en todo caso excepcionales (la realidad no suele encajar con el modelo), escasas (la brecha entre el salario pagado y el salario potencial no puede ser demasiado alta, ni siquiera en mercados que se ajusten al modelo) y a corto plazo (a largo plazo, el salario terminaría igualmente ajustándose), y los perjuicios

previsibles de esa intervención estatal serán muy considerables, tal como expondremos en el siguiente epígrafe.

Los efectos nocivos de las regulaciones laborales

El problema principal de que el Estado regule las relaciones laborales es que eleva el coste mínimo del trabajo y, al hacerlo, frustra los efectos positivos que dice perseguir: existe un amplio consenso en la literatura científica alrededor de que, cuando los incrementos del coste laboral mínimo rebasan la productividad de los trabajadores, el efecto neto termina siendo el de una destrucción de empleo, especialmente entre los trabajadores menos cualificados, o el de una notable desaceleración en el ritmo de

nuevas contrataciones (Meer y West, 2013). Es más, los costes laborales mínimos impuestos por el Estado a la contratación también tienden a deprimir los ingresos de aquellos trabajadores menos cualificados que conserven el empleo (debido a una reducción de las horas trabajadas), incentivan un precipitado abandono de los estudios (minando la productividad y el salario futuro de los trabajadores) e incluso llegan a incrementar el número de familias pobres o en riesgo de pobreza.[*] En otras palabras, las regulaciones laborales —y paradigmáticamente el salario mínimo— no pueden «acelerar» el ritmo de crecimiento de las remuneraciones de los trabajadores: si lo intentan, indefectiblemente generarán desempleo y pobreza entre aquellos estratos de la fuerza laboral menos productiva.

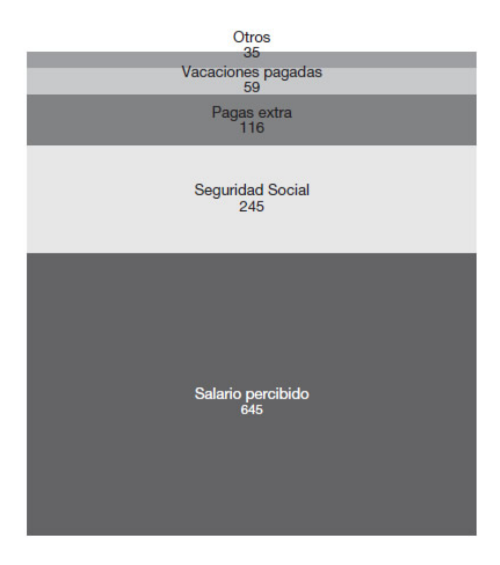
Con todo, suele pensarse que las leyes de salario mínimo, si bien pueden condenar a ciertos estratos de la población al desempleo, al menos sí consiguen incrementar el salario de aquel pequeño grupo de trabajadores que, cobrando por debajo del salario mínimo, no sean despedidos una vez éste se incremente. Pero, incluso dejando de lado que no parece demasiado justo condenar al paro a unos trabajadores para que otros vean aumentado su sueldo, aquí, de nuevo, la más sólida evidencia empírica es tozuda: en general, este efecto es inexistente o incluso negativo.

Primero, como acabamos de decir, es verdad que se incrementa el salario por hora de los trabajadores no despedidos, pero sus ingresos totales tienden a caer a causa de la reducción de horas trabajadas o por supresión de sus

gratificaciones extraordinarias; segundo, el efecto de ese aumento legislativo del salario mínimo tiende a disiparse con el paso de los años, ya que los empresarios optan por congelar las alzas salariales discrecionales de los trabajadores menos cualificados, de manera que el salario mínimo actúa, en el mejor de los casos, como un anticipo temporal de futuras subidas que igualmente se habrían producido; y, por último, los salarios que sí tienden a incrementarse como respuesta a un aumento del salario mínimo son los de los trabajadores medianamente cualificados que ya cobraban con anterioridad por encima del salario mínimo: ante el alza salarial, el empresario tiende a sustituir mano de obra poco cualificada y relativamente cara por mano de obra más cualificada y relativamente menos cara, aumentando la demanda de esos

empleados y, por tanto, su salario (en el extremo, el empresario tiende a mecanizar el puesto de trabajo desprendiéndose del empleo poco cualificado y caro).

Coste laboral mínimo por mes en España durante 2014



En España, la legislación laboral que impone remuneraciones mínimas al trabajador se articula a partir de tres niveles escalonados: el primero y más general es la legislación estatal (sobre todo, el Estatuto de los Trabajadores); el segundo, que se desarrolla a partir del anterior, es la negociación colectiva entre trabajadores y empresarios; y el tercero, y último, el contrato de trabajo. Los dos primeros escalones anulan casi por completo al tercero, lo que se traduce en un muy considerable encarecimiento coactivo del coste de contratación.

Para que nos hagamos una idea, el salario mínimo interprofesional en 2014 era de 645 euros al mes. Pero éste no era ni mucho menos el coste laboral mínimo que soportaba un empresario para poder contratar a un trabajador. En primer lugar, el salario mínimo son 14 pagas a

cambio de once meses de trabajo (debido a las vacaciones pagadas), lo que implica que el coste mensual prorrateado es de 820 euros. Segundo, a este coste hay que añadirle la cotización a la Seguridad Social a costa del empresario, lo que implica incrementar el coste a 1.065 euros. Y, por último, es necesario adicionar otros gastos vinculados al trabajador (como la provisión para hacer frente al eventual despido o la representación laboral) que, como poco, elevan el coste laboral a 1.100 euros mensuales. Por consiguiente, en 2014 era imposible contratar legalmente en España a un trabajador a jornada completa por menos de 1.100 euros mensuales.

La situación, en realidad, era bastante peor de la descrita. En prácticamente todos los sectores económicos existen convenios colectivos que fijan

salarios mínimos por categoría profesional superiores al mínimo legal, y los fijan no sólo a través de las tablas salariales que contienen los convenios, sino a través de una amplia variedad de pluses (antigüedad, productividad, incrementos salariales anuales, etc.). Verbigracia, si aplicamos el cálculo anterior del coste laboral mínimo al III Convenio estatal del sector de la prensa diaria (suscrito en 2008), comprobaremos que éste imponía un coste mínimo para la menor categoría profesional (la correspondiente, por ejemplo, a los trabajos de limpieza) de 1.250 euros mensuales; un redactor raso, en cambio, le suponía al empresario un coste mensual mínimo de unos 2.400 euros; y un redactor jefe, 3.100 euros. Además, el convenio imponía que esos costes debían incrementarse un 0,5 por ciento por encima del IPC

durante 2009 y 2010, lo que supuso terminar incrementándolos hasta 1.310, 2.510 y 3.250 euros mensuales respectivamente. Así pues, el convenio colectivo obligaba a que una pequeña redacción de ocho redactores rasos y de dos redactores jefes tuviera un coste salarial mínimo de más de 26.500 euros mensuales (o más de 320.000 euros anuales), sin contar con todos los restantes costes empresariales de carácter no laboral (alquileres, electricidad, suscripción a agencias de noticias, ordenadores, gastos financieros, etc.). Una elevadísima factura mensual mínima impuesta justo al comienzo de la mayor crisis que iba a sufrir el sector de la prensa escrita en toda su historia.

Como consecuencia de ello, la evidencia empírica disponible en España (Dolado y Felgueroso, 1997; Galán y

Puente, 2012) apunta a que los efectos del salario mínimo sobre la economía española se han traducido en una nula mejora de las condiciones laborales de la población adulta y en una duplicación del riesgo de perder el empleo entre aquellos jóvenes, personas sin formación y trabajadores de edad avanzada afectados por el salario mínimo: es decir, aquellos con una menor capacidad de generación de riqueza y a los que, por tanto, se condena al subempleo o al desempleo. El efecto de las regulaciones laborales ha sido, además, especialmente nocivo durante la última crisis económica, cuando la inflexibilidad regulatoria obligó a las empresas españolas a atravesar la depresión mediante una brutal destrucción de empleo (especialmente, empleo temporal) debido a que la normativa estatal les impedía rebajar salarios, reducir

horas de trabajo o minorar otros costes no salariales, a diferencia de lo que sucedió en la inmensa mayoría de países europeos (Cuadrado *et alii*, 2011).

Un frecuente contraargumento a todo lo apuntado consiste en referirse a países de nuestro entorno donde existen leyes de salario mínimo mucho más agresivas que en España y donde, empero, el desempleo es menor. Por ejemplo, en Bélgica y Holanda el salario mínimo ronda los 1.500 euros y su tasa de desempleo no supera el 8 por ciento; ahora bien, lo que no suele mencionarse es que el salario mediano de estos dos países alcanza los 3.000 euros (el doble que en España). Si echamos una ojeada al resto de países de la OCDE comprobaremos que su salario mínimo suele representar el 50 por ciento de su salario mediano: una cifra que sólo pone de manifiesto

que los países más ricos (aquellos países donde la productividad del trabajo es más elevada debido a la gran acumulación de capital) son capaces de soportar leyes de salario mínimo más agresivas sin generar un alto desempleo. Por analogía, un salario mínimo de 200 euros mensuales tampoco provocaría desempleo forzoso en España —pues la capacidad de generación de riqueza de todos los trabajadores supera ese nivel—, aun cuando sí pudiera generarlo en otros países de nuestro entorno (por ejemplo, en Rusia el salario mínimo ronda los 130 euros mensuales y en Bulgaria los 160).

En suma, no se trata ya de que las regulaciones estatales que imponen costes laborales mínimos sean innecesarias para incrementar la remuneración de los trabajadores, sino de que son tremendamente nocivas en la

medida en que pueden condenar al desempleo a una enorme cantidad de trabajadores: en conclusión, o no surten efecto (cuando los costes mínimos impuestos son tan bajos que no afectan a nadie) o son dañinos (cuando los costes mínimos son lo suficientemente elevados como para convertir en inempleables a ciertas personas cuya productividad es inferior a ese coste mínimo). El Estado debería simplemente retirarse del mercado laboral y permitir que los contratos laborales se negocien personalizadamente entre empresarios y trabajadores, del mismo modo en que se negocian libremente los contratos de muchos otros ámbitos de la economía.

La inmigración

Este principio de libre negociación entre partes debería mantenerse también para el caso de la inmigración: en un Estado mínimo, cualquier ciudadano extranjero debería ser completamente libre para negociar y suscribir una relación laboral con un español. El argumento más común para oponerse a la inmigración irrestricta es que la libre entrada de inmigrantes reduciría enormemente los salarios nacionales hasta equipararlos a los del Tercer Mundo. Sin embargo, la evidencia empírica disponible demuestra justamente lo contrario: los inmigrantes tienen un efecto nulo o incluso positivo sobre los salarios de los nacionales.

El error teórico consiste en suponer que los inmigrantes son trabajadores sustitutivos de los nacionales, cuando los inmigrantes suelen ser empleados de baja cualificación y los nacionales no (el

88,5 por ciento de los trabajadores españoles tiene un título de educación secundaria o superior del que carece la gran mayoría de inmigrantes). Esto significa que, para la mayoría de los casos, los inmigrantes son trabajadores complementarios y no sustitutivos de los nacionales: es decir, que, por un lado, los inmigrantes facilitan la creación de nuevos empleos (por ejemplo, al abaratar el servicio doméstico, han permitido incrementar la participación de la mujer en el mercado laboral); por otro, un aumento de los trabajadores internos a causa de la inmigración supone, también, incrementar la demanda interna por el resto de bienes que venían produciendo los nacionales, lo que permite aumentar su remuneración: no se trata de que un número mayor de trabajadores se reparta un número dado de empleos, sino que el

gasto adicional de los nuevos inmigrantes permite sostener nuevos empleos (recordemos que entre 1820 y 1914 la población estadounidense se multiplicó por diez y los salarios reales lo hicieron por cuatro). Pero es que, además, la inmigración podría ser beneficiosa para los trabajadores nacionales aun en el caso de que los salarios se redujeran: por ejemplo, incrementando sostenidamente el precio de la vivienda (es decir, no vía burbujas) y, por tanto, revalorizando el patrimonio que pudieran tener esos trabajadores poco cualificados. Asimismo, conviene mencionar brevemente que el otro típico argumento en contra de la inmigración libre —que encarece el coste neto del Estado para los nacionales porque los ingresos fiscales aumentan menos que los gastos— tampoco tiene

ningún soporte empírico: los efectos fiscales netos de la inmigración suelen ser nulos o ligeramente positivos.*

Por tanto, no hay ningún motivo razonable para restringir la libre circulación de personas entre países apelando a sus efectos nocivos sobre el mercado de trabajo. El ataque a la libertad migratoria es sólo una faceta más del encorsetado modelo de relaciones laborales que pretende imponer coactivamente el Estado.

8

Mercado eléctrico

La competencia en el mercado eléctrico estadounidense era tan grande que las empresas asentadas levantaron la bandera blanca para pedirle al regulador que reemplazara la competencia por un monopolio legal que burocratizara la gestión de este sector [...]. Una vez el gobierno metió la pata dentro del mercado eléctrico, su intervencionismo adquirió una dinámica

> propia e independiente que lo llevó a seguir creciendo de manera acumulativa.
>
> ROBERT BRADLEY JR.

La energía constituye uno de los factores productivos esenciales de cualquier economía: disponer de una energía barata resulta fundamental para aumentar la productividad y el crecimiento económico. De hecho, en materia energética sucede un fenómeno muy curioso conocido como «la paradoja de Jevons», a saber, que cuanto más eficiente se vuelve una economía en el uso de la energía, más intensivamente la emplea (Bradley y Fulmer, 2004). Al revés de lo que

parecería previsible —la eficiencia energética permite conseguir importantes ahorros en su consumo—, una energía más barata permite rentabilizar muchos proyectos empresariales que no eran viables con costes energéticos superiores y, al hacerlo, incrementa la demanda total de energía. O dicho más resumidamente: energía más barata supone más crecimiento y más crecimiento engendra a su vez una mayor demanda de energía.

Las principales fuentes de energía primaria del mundo son el petróleo, el carbón, el gas natural, las renovables y la nuclear. Su uso se dirige fundamentalmente a producir calor, al transporte y a generar electricidad. En gran medida, la problemática relativa a las fuentes de energía primarias encaja dentro del análisis efectuado previamente sobre el medio ambiente y la presencia de

externalidades dentro de una ciudad: la producción de energía se regulará según los derechos de propiedad privada individual y comunal asignados sobre los yacimientos en los que se hallen esas fuentes primarias, y su uso deberá conciliarse con los derechos de propiedad de terceros en la medida en que puedan acarrear externalidades negativas (polución, calor, etc.).

De hecho, el uso de las fuentes de energía primaria para producir calor o para el transporte no parece implicar demasiadas complicaciones más allá de las ya mencionadas externalidades y gestión de bienes comunales. Distinto es el caso de la electricidad: la generación y distribución de electricidad a gran escala suele reputarse una actividad en la que el Estado debe ejercer, por diversas razones que a continuación expondremos, una

intervención muy directa. Muchos autores consideran el sistema eléctrico como el paradigma de los «monopolios naturales», es decir, de un tipo de industria que o bien debe ser copada por un monopolio estatal o bien por un monopolio privado fuertemente regulado por el Estado. Dada la crítica importancia que posee una energía barata, y muy en particular una electricidad barata, para el desarrollo económico, conviene analizar en qué medida podría existir un mercado eléctrico libre en España.

Como operaría un mercado eléctrico en ausencia de Estado

Todo sistema eléctrico se puede subdividir en tres actividades: la generación de energía eléctrica en una central, su transporte y distribución hasta el consumidor final a través de la red eléctrica, y la labor de intermediación (o comercialización) dirigida a coordinar la oferta y la demanda de energía.

La principal nota distintiva de este mercado es que su mercancía (la energía eléctrica) no es almacenable en la práctica, de manera que sus comercializadores han de contar con la habilidad de adaptarse instantáneamente a una demanda que puede llegar a oscilar mucho: en concreto, los comercializadores han de ser capaces de abastecer los picos extraordinarios de demanda y de gestionar las continuas fluctuaciones en los precios

(dada la cambiante demanda final, el precio de la electricidad en el mercado mayorista varía constantemente).

Por un lado, la forma lógica de hacer frente al primero de estos dos problemas es contar con una cierta sobrecapacidad por el lado de la generación, de modo que el comercializador pueda contrarrestar un aumento súbito de la demanda de sus clientes con unas mayores compras a las centrales generadoras. Ahora bien, como esa sobrecapacidad de generación estará repartida entre un gran número de centrales (normalmente con la instalación de centrales «pico», que sólo entran en funcionamiento durante las horas de mayor demanda) será necesario contar con una red eléctrica muy interconectada, de manera que un comercializador pueda adquirir flexiblemente electricidad de una pluralidad de centrales e

incluso hacer frente a la interrupción o congestión inesperada de algunos tramos de la red.

Por otro lado, para solventar el segundo de los problemas —la gestión de unos precios muy fluctuantes—, el comercializador cuenta con la posibilidad de adquirir en el mercado de futuros los volúmenes de electricidad que previsiblemente demandarán sus clientes; de este modo, las centrales generadoras se comprometen a abastecerle en el momento pactado con la oferta de energía convenida a un precio fijo cerrado de antemano: una vez cerrado el precio del mercado mayorista durante los próximos meses, el comercializador ya puede ofrecer un precio estable en el mercado minorista sin exponerse a ningún riesgo. Otra opción para solventar este problema sería que la comercializadora repercutiera a sus

consumidores toda fluctuación en los precios que se diera en el mercado mayorista.

Por consiguiente, en un mercado eléctrico libre observaríamos múltiples modelos de proporcionar electricidad a los consumidores: algunas compañías optarían por integrarse verticalmente, gestionando su propia generación y comercialización de electricidad, así como su propia red eléctrica. Otras, en cambio, se limitarían a actuar como centrales generadoras que vierten y venden su producción a la red eléctrica en función de la demanda de comercializadores independientes, siendo la red una propiedad privada de una o de varias empresas, o incluso de los propios generadores o comercializadores mediante formas de propiedad comunal. Algunos incluso podrían optar por autoconsumir

su propia electricidad a través de, por ejemplo, paneles solares. Lo relevante es que, como en cada entorno y contexto la forma óptima de generar electricidad puede variar, los distintos agentes económicos tendrían la opción de experimentar descentralizadamente cuál es el método más eficiente de producirla y distribuirla: los modelos tradicionales competirían con las innovaciones disruptivas que se desarrollaran para socavarlos, promoviendo una mejora dinámica de la calidad y del coste del servicio.

Además, como los derechos de propiedad sobre el medio ambiente estarían plenamente asignados, las centrales no tendrían más remedio que internalizar la totalidad de sus costes (las centrales nucleares deberían hacerse cargo íntegramente del coste de su aseguramiento y del de gestionar sus

residuos; asimismo, las centrales termoeléctricas deberían soportar el coste ocasionado por su contaminación), de modo que el mix energético que resultara de la experimentación descentralizada de los inversores sería del todo compatible con las preferencias y necesidades de los agentes económicos.

El mercado eléctrico libre, sin embargo, no cuenta con demasiados defensores entre los economistas y la opinión pública. Y es que, debido a las características anteriormente expuestas (alta inversión inicial incluso en sobrecapacidad, industria tipo red por las altas interconexiones, mercancía no almacenable con la consecuente posibilidad de manipulación de precios…), suelen efectuarse dos pronósticos apocalípticos acerca de la evolución previsible de un mercado eléctrico libre: el primero es que

degeneraría en un monopolio u oligopolio natural donde unas pocas empresas saquearían al consumidor mediante altos precios; el segundo, que la frenética competencia dentro del mercado eléctrico degeneraría en un sistema eléctrico caótico plagado de apagones, quiebras empresariales y precios manipulados.

La primera idea, que el mercado eléctrico tiende a degenerar naturalmente en un monopolio natural, parte de la base de que no sólo es más barato generar y distribuir la electricidad con un solo operador que con muchos otros (lo que técnicamente se conoce como «subaditividad de costes»), sino que además la presencia de enormes costes de inversión iniciales vuelve muy complicado que puedan entrar nuevos competidores en el mercado ante la presencia de manipulaciones de precios por parte del

monopolista. La tesis resulta incontrovertiblemente falsa para los tramos de generación y de comercialización: no hay ningún motivo fundado para suponer que todas las centrales de generación y toda la labor de intermediación se gestionará de manera más eficiente y asequible por un solo operador que por múltiples; un inversor podría poseer una central o un grupo de centrales generadoras y vender energía a su coste marginal haciendo la competencia al resto. De hecho, como luego recordaremos, así ha sucedido frecuentemente a lo largo de la historia y así ocurre hoy en la mayoría de países occidentales.

Distinto es el caso de las redes de transmisión y distribución, donde sí parecen existir fundados motivos para suponer que cumplen las características de un monopolio natural. En el caso de

las redes de transmisión —el transporte a largas distancias por líneas de alto voltaje de la electricidad desde la central generadora hasta la subestación eléctrica—, las leyes de la física imponen, por un lado, la presencia de importantes externalidades en redes de transmisión muy interconectadas: el flujo eléctrico a través de las redes de transmisión no sigue una ruta predeterminada, sino aquella que ofrezca una menor resistencia, lo que puede terminar afectando a las redes de transmisión de otros empresarios o incluso a la capacidad efectiva de otros generadores para verter electricidad a la red y suministrársela a sus clientes. Por otro lado, el incremento de la capacidad de transferencia de una red interconectada no depende de la capacidad de transferencia de la red aislada que desee añadirse, sino de su efecto sobre el

conjunto de la red preexistente (puede darse el caso de que un aumento del tamaño de la red termine reduciendo su capacidad de transferencia), por lo que las inversiones incrementales de la red deben efectuarse de manera planificada por el conjunto de sus propietarios. Además, los operadores del sector de la transmisión necesitan mantener constantes la frecuencia y el voltaje en todo punto de la red para evitar quebrantos del servicio.

En el caso de las redes de distribución —aquellas que transportan la electricidad a cortas distancias desde las subestaciones hasta sus usuarios finales—, resulta poco viable que en una misma ciudad o en un mismo parque industrial convivan varias redes de distribución a las que una familia o una empresa pueden enchufarse o

desenchufarse según las tarifas que carguen sus distintos propietarios. Lo lógico, más bien, es que sólo una empresa proporcione ese servicio, evitando costosas duplicidades.

Pues bien, siendo ciertas todas las consideraciones técnicas sobre las redes de transmisión y de distribución, ninguna de ellas implica que la red eléctrica constituya un monopolio natural que deba ser estatalizado o regulado estrechamente por las administraciones públicas. A la postre, los problemas asociados a las redes de transmisión son problemas de externalidades y ya hemos analizado en los capítulos anteriores cómo se solventaban tales problemas: o bien definiendo derechos de propiedad privada individuales sobre los cuales negociar la internalización de esos efectos externos o bien, cuando los costes de

transacción vinculados a esa internalización sean muy cuantiosos, mediante la constitución de una propiedad privada comunal. El caso de la red de transmisión no es distinto: una opción sería que los diversos propietarios de redes de transmisión pactaran algún mecanismo para compartir costes y luego procedieran a asignar derechos de transmisión dentro de la red a las centrales generadoras (Hogan, 2007); otra opción sería que los propietarios de las distintas redes conformaran un órgano de gobierno comunal encargado simplemente de gestionar las externalidades que se produzcan entre ellas, redistribuyendo sus costes y beneficios mediante mecanismos consensuados (Van Doren, 1998). No en vano, incluso entre sistemas estatales de redes de transmisión ya existen órganos de gobierno comunales que no

pasan por la constitución de un monopolio público supraestatal: es el caso, por ejemplo, de la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (ENTSO-E).

Además, tampoco olvidemos que, aun cuando toda la red de transmisión fuera propiedad de una única empresa, ello no implica que posea capacidad para imponer cualesquiera precios a sus clientes: no en vano, cada vez se va extendiendo más la generación distribuida o descentralizada de electricidad (por ejemplo, la cogeneración o varias formas de energías renovables) que supone generar la electricidad en centrales muy próximas al usuario final que, por tanto, pueden prescindir de las redes de transmisión a larga distancia, ejerciendo así una potencial y permanente competencia

sobre aquellos propietarios de la red de alto voltaje que osaran incrementar desproporcionadamente sus tarifas.

Asimismo, las dificultades vinculadas a la existencia de una red de distribución única para cada núcleo urbano o empresarial tampoco resultan significativas. Es verdad que en apariencia el propietario de la red de distribución será un monopolio, pero no por ello dispondrá de poder para imponer unilateralmente sus precios. Al cabo, el auténtico cliente de la red de distribución no es cada usuario de la electricidad individualmente considerado, sino el conjunto de la comunidad privada de propietarios que, mediante sus órganos de gobierno, aceptan o rechazan que un determinado distribuidor les provea semejante servicio. Visto desde este ángulo, pues, la negociación no se produce entre un

monopolio y decenas de miles de clientes dispersos, sino entre un monopolio (único oferente: el propietario de la red de distribución) y un monopsonio (único demandante: el gobierno de la ciudad privada), de donde no se deriva ninguna presunción de poder de negociación para el primero. Sólo es necesario imaginar cuán amenazante resultaría para el distribuidor de una ciudad el que ésta, de manera conjunta, amagara con dejar de contratar sus servicios (la propia ciudad incluso podría financiar, mediante una derrama extraordinaria entre los copropietarios, la construcción de su propia red de distribución).

Históricamente, de hecho, los temores de que un mercado eléctrico libre degeneraría inexorablemente en un monopolio natural con precios crecientes para los consumidores no tiene

demasiada base. El economista Harold Demsetz (1968) recuerda que, a finales del siglo XIX y principios de siglo XX, era habitual que las ciudades de Estados Unidos fueran abastecidas por varias compañías eléctricas diferentes (en 1887, había seis eléctricas en Nueva York y 47 tenían permiso para operar sólo en Chicago), gracias a lo cual los precios medios nacionales en términos nominales bajaron desde 3,36 céntimos por kWh en 1902 a 2,48 céntimos por kWh en 1912, es decir, una rebaja del 26 por ciento (Cole y Grossman, 2003). En Reino Unido sucedió algo similar: entre 1882 y 1930, los precios de la electricidad se redujeron en términos reales un 92 por ciento (Kander, 2014) gracias a la competencia de más de 800 compañías eléctricas distintas, lo que no fue óbice para que en 1926 el gobierno empezara a

intervenir en el mercado eléctrico con la excusa de estandarizarlo. En España, el número de compañías eléctricas entre 1900 y 1917 creció de 99 a 280 (Bartolomé, 2007) y los precios de la electricidad llegaron a caer un 81 por ciento, desde 1,1 pesetas el kWh a 0,2 pesetas (Cayón, 2002).

En Estados Unidos, la regulación estatal de los mercados eléctricos no comenzó en la mayoría de estados hasta bien entrada la segunda década del siglo XX, si bien a un ritmo contrario al que cabría esperar atendiendo a la teoría del monopolio natural: aquellos estados que más tempranamente regularon la electricidad exhibían —antes de la entrada en vigor de esa regulación— unos niveles de precios un 46 por ciento menores (y las eléctricas un margen de beneficios un 38 por ciento inferiores) a los de aquellos

otros estados que más tarde la regularon; circunstancia que parece indicar que la motivación política de la regulación no cabe hallarla en el pretexto de evitar la explotación de los consumidores, sino acaso en otra parte (Jarrell, 1978).

¿Dónde? En el interés de las propias compañías eléctricas por regular el mercado con el propósito de cerrar la entrada a nuevos competidores que les estaban forzando a bajar precios. Célebre es el caso del magnate del sector Samuel Insull, considerado uno de los principales lobistas a favor de la regulación eléctrica. Ya desde 1898 Insull venía reclamando que: «Con tal de proteger a los ciudadanos, las licencias exclusivas a las compañías eléctricas deben combinarse con un control estatal mediante el cual organismos estatales fijen las tarifas considerando el coste de las eléctricas más

un margen de beneficios razonable. Cuanto más se proteja al sector, menor será el tipo de interés y el coste total de la industria y, consecuentemente, el precio que se cargue a los consumidores privados» (Insull, 1924). En definitiva, el origen de la regulación estatal sobre el mercado eléctrico deriva más bien del exceso de competencia que presionaba a la baja los precios en favor de los consumidores y erosionaba los márgenes de rentabilidad de las compañías asentadas. No hay rastro alguno de monopolio natural.

Pero precisamente ese escenario es el que, a juicio de otros economistas, justifica la intervención y regulación del mercado eléctrico por parte del Estado. Así las cosas, suele argumentarse que, como la feroz competencia entre las centrales generadoras las empuja a vender su producción energética a un coste

marginal que apenas permite recuperar los muy elevados gastos iniciales, no habrá incentivos a invertir en sobrecapacidad productiva para atender los picos de demanda, lo que degenerará en frecuentes apagones. Asimismo, y derivado de lo anterior, durante esos picos de demanda las centrales generadoras tendrán un poderoso incentivo a restringir artificialmente la oferta para lograr subidas desproporcionadas de precios y beneficios extraordinarios, sin que esos beneficios extraordinarios sean suficientes para atraer nueva inversión en capacidad de generación que permita aumentar la oferta y bajar los precios (dado que, recordemos, se parte de la base de que en tiempos de demanda normal esa capacidad adicional no es rentable). Como caso paradigmático de los efectos de la desregulación y la competencia alocada

suele usarse el ejemplo de California en el año 2000, momento en el que se produjeron recurrentes apagones en una de las zonas más ricas del planeta después de que, presuntamente, se liberalizara el sector.

En realidad, este segundo escenario apocalíptico tampoco tiene demasiado sentido, pues se basa en una premisa poco verosímil: que toda la compraventa de electricidad se efectúa al momento, por cuanto los clientes no han suscrito contratos de suministro con las compañías eléctricas en los que figuren precios fijos durante un cierto período de tiempo y donde se establezcan responsabilidades por la interrupción del servicio. Una vez se introducen los mercados a plazo dentro del sistema

eléctrico, desaparece cualquier escenario apocalíptico derivado de la libre competencia (Cole y Grossman, 2003).

Con contratos a plazo, un comercializador eléctrico puede cobrar a sus clientes un precio fijo por encima de su coste marginal de generación, incluyendo en ese precio las llamadas «garantías de potencia» (pagos dirigidos a remunerar la capacidad ociosa disponible para hacer frente a los picos de demanda). Si tales contratos incluyen, además, una indemnización para el consumidor por interrupción de servicio que resulte lo suficientemente alta como para desincentivar comportamientos oportunistas entre los comercializadores (como podría serlo, por ejemplo, cobrar al cliente por una garantía de potencia de la que en realidad no se dispone para maximizar

ganancias), la inversión en sobrecapacidad podrá efectuarse sin demasiados obstáculos.

La contrarréplica habitual para el anterior argumento es que los mercados a plazo no pueden funcionar adecuadamente en el sistema eléctrico: aunque a grandes rasgos sí es posible estimar con razonable fiabilidad la demanda eléctrica en el futuro cercano, resulta imposible hacerlo con absoluta precisión, de modo que seguirá siendo necesario que los precios se regulen en un mercado diario e incluso intradiario, donde la oferta se ajuste exactamente a la demanda real del momento. Descartada la posibilidad de mercados a plazo, el sistema eléctrico queda de nuevo expuesto a la manipulación de precios por parte de sus operadores, quienes pueden limitar artificialmente la provisión de oferta

energética ante las alzas extraordinarias de demanda para obtener pingües beneficios y donde, además, no es posible pactar con el comercializador tarifas fijas y estables.

Pero, nuevamente, esta contrarréplica es errónea: para que exista un mercado eléctrico de futuros no es necesario que se casen de antemano y con absoluta precisión todas las ofertas y demandas futuras de electricidad. El modo normal de funcionamiento se articula a través de intermediarios financieros: el comercializador le compra a una entidad financiera una cantidad futura de energía a un precio fijado de antemano; la entidad financiera, por su parte, se dedicará a cumplir ese compromiso con la comercializadora comprando diariamente la energía en el mercado, y lo hará al precio vigente en ese momento según la oferta y

la demanda de cada instante. Si el precio de mercado al que la entidad financiera compra la electricidad es inferior al precio al que se ha comprometido a vendérsela a la comercializadora, ganará dinero; si es superior, lo perderá. Por tanto, es perfectamente viable que existan contratos de futuros en el mercado eléctrico que permitan incluir un sobreprecio sobre el coste marginal de producir electricidad para así rentabilizar la existencia de capacidad ociosa con la que atender los picos de demanda.

Nuevamente, la evidencia disponible es ilustrativa a este respecto: según las estadísticas históricas de Estados Unidos, la potencia eléctrica instalada en centrales eléctricas privadas pasó de los 1,2 millones de KW en 1902 a los 8,9 millones en 1917 y la producción eléctrica aumentó desde los 2,3 millones de kWh a

los 25,4 millones, es decir, un incremento del 650 por ciento y del 910 por ciento respectivamente en quince años. Sin duda, podría suceder que, pese a este muy significativo aumento, las eléctricas estuvieran limitando artificialmente la oferta de energía para encarecer su precio, pero no parece demasiado probable habida cuenta de que en ese mismo período las tarifas se abarataron un 41 por ciento en términos nominales.

El frecuente contraejemplo de California en el año 2000 no nos puede servir en absoluto de referencia, pues aunque se lo suele señalar como el caso más clamoroso del fracaso de un mercado desregulado que provocó apagones masivos y subidas salvajes de precios en los mercados mayoristas, es más bien un ejemplo de todo lo contrario. A la postre, la normativa estatal que «desreguló» el

mercado eléctrico californiano en 1996 fijó por ley el precio del mercado minorista en 9 céntimos el kWh; obligó a los comercializadores a proporcionar electricidad a todos los usuarios, cualquiera que fuera su demanda; y prohibió de facto las ventas a plazo de electricidad en el mercado mayorista. El resultado es fácil de prever: cuando en el año 2000 la creciente demanda minorista elevó el precio del mercado mayorista por encima de los 9 céntimos el kWh, los comercializadores seguían obligados a comprarla para abastecer a unos consumidores cuya demanda no se veía afectada por un control legal de precios. Las centrales de generación, conscientes de que los comercializadores estaban obligados a comprarles toda la electricidad que los consumidores demandaran a cualquier precio que

alcanzara el mercado mayorista, comenzaron a detener centrales para hacerlo subir todavía más. Finalmente, las comercializadoras comenzaron a quebrar en masa, las centrales de generación, incluso aquellas que no habían tratado de manipular los precios, dejaron de vender a unos comercializadores insolventes que sabían que podrían terminar por no pagarles, los precios del mercado mayorista llegaron a dispararse un 800 por ciento y los apagones, ante la insaciable demanda de los consumidores y el parón de oferta de los productores, se sucedieron recurrentemente.

Lejos de lo que suele pensarse, el caso de California no ilustra por qué el mercado libre no funciona sino, más bien, por qué las intervenciones gubernamentales en el sistema eléctrico pueden

ser tremendamente distorsionadoras. Justamente a ello vamos a dedicar el siguiente epígrafe de este capítulo.

Los problemas de un sistema eléctrico planificado

El problema principal de que el Estado monopolice o regule estrechamente el mercado eléctrico es que éste no termina respondiendo a las necesidades de los consumidores sino a los intereses de los planificadores. Si en un mercado eléctrico libre era la demanda de los consumidores la que determinaba la oferta de los productores, en un sistema estatalizado es la oferta la que se impone sobre la demanda.

Como hemos visto anteriormente, una vez se internalizan todos los costes gracias a la asignación de derechos de propiedad sobre el medio ambiente y las ciudades, aquellas centrales capaces de generar electricidad a un menor coste serán, por definición, las que mejor cubran las necesidades de los consumidores. Si, por ejemplo, los ciudadanos de un territorio afectado por la actividad de una central detestan enormemente cualquier tipo de contaminación o no quieren someterse, bajo ninguna posible indemnización, al riesgo que representa un accidente nuclear, la construcción de centrales termoeléctricas o nucleares no será viable en ese territorio; si, en cambio, sus residentes aceptan compensaciones menores por la contaminación o por el riesgo de accidente nuclear, estas centrales podrían eventualmente ser

rentables. Es justamente así, a través de la competencia de experimentaciones descentralizadas a escalas organizativas muy diversas (familia, municipio, pyme, gran corporación, etc.), cómo se descubre el mix eléctrico óptimo para los ciudadanos.

En cambio, en un sistema eléctrico estatalizado, son los políticos (o los «técnicos» designados por los políticos) quienes centralizadamente deciden cuál es el mix eléctrico óptimo para toda la población, sin tener en cuenta las necesidades del conjunto de los ciudadanos. Por ejemplo, en 2014 Francia disponía de 59 centrales nucleares en funcionamiento mientras que España sólo ocho. ¿Significa ello que los españoles eran muchísimo más adversos que los franceses al riesgo de padecer un accidente nuclear? Es dudoso: en

especial, porque en gran medida los españoles también están expuestos al riesgo de un accidente nuclear en Francia, sin que semejante coste haya sido internalizado por las centrales francesas (compensando a los ciudadanos españoles). La interpretación más razonable es que los políticos españoles han decidido unilateralmente su «política energética» y los políticos franceses la suya propia sin que ninguno haya tenido en cuenta las necesidades de los ciudadanos afectados.

El ejemplo debería servir, además, para poner de manifiesto la errónea pero habitual asociación entre, por un lado, los defensores de un mercado eléctrico libre y la energía nuclear y, por otro, los defensores del estatismo eléctrico y las energías renovables. Los defensores de un mercado eléctrico realmente libre no

promueven ningún tipo de energía en particular, sino simplemente aquella que minimice los costes de producción… una vez se hayan internalizado todos los costes (incluidos los medioambientales). Si en esas condiciones las centrales renovables son más competitivas que sus alternativas, tanto mejor para todos los agentes económicos. Pero, por idénticos motivos, lo mismo sucedería con las centrales nucleares. Con todo, conviene remarcar lo paradójica que resulta la alianza de parte de los defensores de las energías renovables con el Estado cuando, primero, los Estados han sido los principales promotores e impulsores de las centrales nucleares en todo el planeta (por la vía de imponérselas a la población sin internalizar todos sus costes); y, segundo, la generación distribuida de energía mediante centrales renovables es un

caso paradigmático del funcionamiento del libre mercado descentralizado. El hecho de que los partidarios de un mercado libre eléctrico no sean favorables a imponer por la fuerza la energía renovable y a prohibir por la fuerza la energía nuclear que internalice todos sus costes no significa que sean enemigos de las primeras y partidarios de la segunda: simplemente significa que son contrarios a la planificación estatal del mix de producción energética.

Y lo son porque, por los mismos motivos por los que es imposible planificar centralizadamente toda una economía (Mises, 1922), tampoco puede planificarse el sector eléctrico respetando las preferencias reales de los ciudadanos. Mas aquí también es conveniente aclarar un habitual malentendido: que el Estado no pueda planificar exitosamente el

sector eléctrico no significa necesariamente que un sector estatalizado vaya a exhibir precios minoristas más caros que un mercado liberalizado. Si el sistema eléctrico estatalizado no internaliza todos sus costes reales (esto es, si esos costes se socializan a través de la coacción estatal), es del todo factible que venda la energía a un precio mucho menor de lo que se vendería en un mercado libre. Por ejemplo, si el Estado decreta una subvención del 80 por ciento sobre el precio de venta de la electricidad, es obvio que puede lograr rebajarlo artificialmente a costa de utilizar la coacción sobre los contribuyentes. Del mismo modo, si el Estado impone coactivamente la construcción de una central que genere gigantescas externalidades sobre un territorio sin conceder indemnización alguna a los residentes de ese territorio, también estará

rebajando artificialmente su precio a costa de los ciudadanos de ese territorio. El problema, claro está, es que en tal caso unos ciudadanos —los consumidores de electricidad— estarán explotando a otros —los contribuyentes o los residentes del territorio que sufre de externalidades.

Por consiguiente, un mercado libre eléctrico no es garantía de que el precio necesariamente vaya a caer con respecto a una situación estatal en la que gran parte de los costes no estaban internalizados. Lo que sí tiende a conseguir es, primero, una alineación del mix eléctrico con las preferencias de los consumidores; y, segundo, una minimización del precio de la electricidad una vez estén realmente internalizados todos los costes (tal como sucedió en gran medida antes de que los Estados comenzaran a regular y controlar los sistemas eléctricos). Ambos

loables objetivos los logra mediante la experimentación descentralizada de numerosos agentes sobre cuáles son en cada caso los mejores y más eficientes métodos para producirla.

Sin embargo, esta conclusión parece darse de bruces con una realidad muy cercana a los españoles: la presunta liberalización del mercado eléctrico iniciada en 1997 sólo ha logrado que los precios minoristas de la electricidad en España hayan experimentado alzas muy superiores a las del resto de Occidente. Sucede que, tal como explicaremos en este último epígrafe, la visión que se tiene sobre el «privatizado» sistema eléctrico español está tan distorsionada como la que se tenía del californiano: en realidad, las muy considerables alzas de precios han

sido consecuencia de un omnipresente dirigismo estatal y no de una genuina libertad de mercado.

El muy intervenido sistema eléctrico español

Según Eurostat, los precios nominales de la electricidad en España antes de impuestos se han duplicado entre el año 2000 y el 2012 tanto para consumidores domésticos como industriales. Se trata de un encarecimiento sin parangón en Europa que, a pesar de todo, ni siquiera alcanza para cubrir los costes totales del sistema eléctrico español (motivo por el que, tanto en 2012 como en 2013, se siguió acumulando el llamado déficit de tarifa: el exceso de gastos sobre ingresos adeudado a las eléctricas españolas).

Dado que en 1997, con la aprobación de la Ley 54/1997, arrancó la presunta liberalización del sistema eléctrico, el culpable de este fiasco parece claro: la libertad de mercado que ha degenerado en un oligopolio dedicado a saquear a los españoles con continuados aumentos de precios para mayor lucro de sus accionistas. Sin embargo, el auténtico culpable no es una inexistente libertad de mercado, sino un extremado dirigismo estatal que no ha dejado de intervenir activamente en este sector, hasta el punto de haber enmendado en más de 30 ocasiones la Ley 54/97 desde su entrada en vigor.

Como sabemos, todo mercado eléctrico se divide en tres etapas: generación, comercialización y transporte y distribución. De estas tres etapas, las dos presuntamente liberalizadas en España son la

generación y la comercialización; el transporte y distribución ni siquiera se pretendieron liberalizar, ya que incluso el legislador las sigue incluyendo bajo la rúbrica de «actividades reguladas». Más en concreto, en estas dos actividades reguladas, el sector público no sólo exige autorización previa para la construcción de nuevas redes de transporte y distribución, sino que obliga a los propietarios de las mismas a permitir su libre acceso a cambio de la tarifa fijada por el gobierno: es como si, habiendo construido un nuevo tramo de la red un inversor privado autorizado por la Administración, el Estado nacionalizara el nuevo tramo de la red a cambio de una compensación periódica, en forma de tarifa, a ese inversor.

Por consiguiente, en materia de transporte y distribución es el Estado quien debe autorizar la construcción de nuevas redes, quien determina las condiciones de uso de las mismas y quien fija el precio de su servicio. La diferencia con una red eléctrica completamente estatal es, por tanto, muy escasa: de hecho, el 99 por ciento de las redes de transporte españolas siguen siendo propiedad de Red Eléctrica de España SA, empresa controlada accionarialmente por el Estado a través de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). Teniendo en cuenta que alrededor del 20 por ciento de los costes totales del sistema eléctrico español se corresponden con estas dos actividades, y que entre 2002 y 2012 su coste se más que duplicó (como consecuencia de la ampliación de la red), a buen seguro resulta prematuro culpar

en exclusiva al libre mercado, y no al intervencionismo estatal, de la explosiva evolución de los precios del mercado minorista.

Pero, pese a las apariencias, el intervencionismo del Estado no es menor en las otras dos actividades «liberalizadas». En materia de generación, desde 1997 ya no es el Estado quien, a través de Planes Energéticos Nacionales de carácter decenal, planifica la ampliación de la potencia instalada mediante la construcción de ciertos tipos de centrales: en principio, cualquier español que reúna suficiente capital puede invertir en la construcción de una central de generación. Sin embargo, ya desde el comienzo cualquier plan privado de inversión requiere de autorización previa de las diversas administraciones competentes, de modo que en el fondo siguen siendo los

políticos (y no los ciudadanos y empresarios) quienes tienen la última palabra sobre cuánta potencia se instala y dónde se instala: si alguna administración desea paralizar la construcción de alguna central denegando alguna de las autorizaciones necesarias, tiene la potestad de hacerlo.

Mas lo anterior, siendo grave y distorsionador, no es el principal factor que verdaderamente pervierte cualquier conato de liberalización del sector de la generación eléctrica en España. Como ya hemos dicho, en principio es la iniciativa empresarial la que impulsa la construcción de nuevas centrales de generación y, tal como hemos expuesto anteriormente, en un mercado libre con todos los costes plenamente internalizados, serían los precios de mercado los que guiarían las decisiones de los empresarios. Empero,

la privatización del sistema eléctrico español no fue seguida por ningún proceso de internalización de costes a través del mercado: dado que no hubo ninguna intención de asignar derechos de propiedad sobre el medio ambiente y sobre los espacios comunes de las ciudades, no existe ni mercado ni precio alguno para las externalidades que provocaban ciertos tipos de centrales. Para parchear esta situación y tratar de simular lo que podría haber ocurrido en un mercado libre con las externalidades internalizadas, el legislador recurrió a los impuestos y subvenciones pigouvianas para incentivar la instalación de determinados tipos de centrales que aparentemente implicaban menores externalidades negativas (menor contaminación, esencialmente) o mayores externalidades positivas (como creación de puestos de

trabajo): eran las llamadas centrales de «régimen especial», como pueden serlo las de cogeneración o las renovables (eólica y solar, fundamentalmente). El modo que halló el legislador de incentivar la construcción de las centrales de régimen especial fue diverso.

El principal mecanismo consistía en establecer una serie de precios políticos (conocidos como «primas») cuyo cobro se garantizaba a los propietarios de esas centrales de régimen especial, permitiéndoles obtener rentabilidades extraordinarias. Por ejemplo, el Real Decreto 436/2004, aprobado por el Gobierno del Partido Popular, establecía un sistema de primas para las energías de régimen especial que en 2007, tras las pertinentes reformas de los gobiernos Zapatero, cristalizó en algunas de las siguientes retribuciones: 16,6 céntimos por kWh para

las centrales de cogeneración que usen gas natural y con una potencia de menos de 0,5 MW; 48,8 céntimos por kWh para las fotovoltaicas con potencia inferior a menos de 100 KW durante sus treinta primeros años; o entre 7,9 y 9,4 céntimos el kWh para las eólicas terrestres durante sus primeros veinte años. Teniendo en cuenta que en el año 2007 el precio del mercado mayorista rondaba los 4 céntimos el kWh, es fácil comprender el boom que esta intervención estatal supuso para la inversión en las centrales de régimen especial.

Basta señalar que a finales de 2012 España contaba con una potencia instalada de 108.148 MW, de los cuales 44.327 MW fueron instalados antes de 1998, bajo el instrumento de planificación estatal directa de los Planes Energéticos Nacionales. Los otros 63.821 MW

se instalaron, en efecto, a partir de 1998, bajo el marco normativo de la presunta libertad de mercado. Ahora bien, más de la mitad de esa nueva potencia instalada a partir de 1998 (en concreto, 34.580 MW) se corresponde con centrales de régimen especial, esto es, centrales incentivadas y alentadas por el Estado mediante el establecimiento de primas que les garantizan rentabilidades extraordinarias y ajenas al mercado. En otras palabras, casi el 75 por ciento de toda la potencia instalada actual (que, para más inri, en el año 2012 fue la responsable de más del 85 por ciento de los 283.071 GWh de generación neta) se corresponde con centrales planificadas directa (Planes Energéticos Nacionales) o indirectamente (primas a las energías de régimen especial) por el Estado

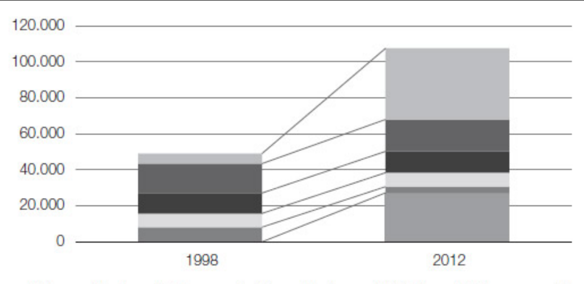
Únicamente, pues, una pequeña parte de las centrales construidas entre 1997 y 2012 (en concreto, las centrales de ciclo combinado) podrían considerarse el resultado del encorsetado mercado liberalizado de la generación. Mas, en realidad, ni siquiera cabe reputarlas de tal modo. Primero, porque no hubo ninguna internalización de todos los costes medioambientales en España, de manera que, al impedirlo, bien podríamos considerar que el Estado les estaba concediendo una subvención encubierta. Y segundo, porque su instalación fue el resultado inexorable de la política estatal de promoción de las energías de régimen especial: dado que éstas eran centrales de producción muy intermitente (las eólicas sólo generan electricidad cuando sopla el viento y las fotovoltaicas cuando hace sol), resultaba necesario asistir su

suministro con centrales de provisión más flexible y estable, tal como son las centrales de ciclo combinado. Por tanto, fueron los incentivos estatales a las centrales de régimen especial las que condicionaron la rentabilidad de invertir complementariamente en centrales de ciclo combinado.

Pero el intervencionismo estatal en materia de generación no termina ahí. El Estado también influye en el modo de funcionamiento de las centrales de carbón, primando el uso del más caro carbón nacional frente al carbón extranjero; concede una muy importante ayuda velada a las centrales nucleares limitando a 700 millones su responsabilidad de indemnización en caso de accidente (el resto de indemnizaciones correrían a cargo del Estado, es decir, se socializarían pérdidas entre los contribuyentes);

socializa los más bajos costes de generación de la Península con los más altos costes de generación extrapeninsulares (Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla) con el objetivo de rebajar la factura de la luz de estos últimos (cuando deberían ser sus residentes quienes respondieran al mayor coste de generación consumiendo menos o siendo más eficientes en su consumo); y hasta el año 2006, los usuarios españoles de electricidad estaban obligados a indemnizar a las eléctricas por los presuntos daños derivados de la liberalización del mercado a través de unos distorsionadores Costes de Transición a la Competencia.

Potencia instalada en España (MW)



Fuente: Red Eléctrica de España

En el año 2012, las primas de régimen especial y las compensaciones extrapeninsulares representaban un tercio de todos los costes del sistema eléctrico español: más de 10.000 millones de euros, frente a los menos de 2.500 millones del año 2002. Dicho de otro modo, sumando transporte, distribución y los costes de la intervención directa del Estado en la generación eléctrica, llegamos a que más del 55 por ciento de

los costes totales del sistema son directamente imputables al intervencionismo estatal.

Precisamente, la última sonada intervención del Estado en el tramo de generación eléctrica ha sido instituir el llamado «peaje de respaldo» para seguir cobrando ese 55 por ciento de costes totales (que comprenden, entre otros, el transporte, la distribución y las primas de régimen especial) a aquellas centrales de autoconsumo que sigan conectadas a la red. Es decir, aquellas unidades económicas que, siguiendo conectadas a la red, decidan generar y consumir su propia electricidad, aun cuando no usen para ello la red eléctrica y no consuman la energía generada por otras centrales de régimen especial, tendrán que pagar el mismo sobrecoste por kWh consumido que el resto de usuarios que sí se valen de

las redes del sistema y se abastecen, en parte, de las centrales de régimen especial. Desde luego, el mero hecho de estar conectadas a la red acarrea una serie de costes a los que sí deberían hacer frente, pero no parece que esos costes sean los equivalentes a asumir que toda la energía autogenerada y autoconsumida utiliza la red de transporte y distribución o que tengan la obligación de remunerar unas centrales de régimen especial cuya generación no consumen salvo excepcionalmente.

Por motivos evidentes, al peaje de respaldo también se le ha denominado «peaje al sol», ya que las principales afectadas son las centrales solares de autoconsumo. El despropósito del intervencionismo estatal en esta sede, pues, es máximo: en una primera etapa el Estado se dedicó a remunerar de manera

desproporcionada la instalación de centrales fotovoltaicas dentro de las primas de régimen especial bajo el declarado objetivo de promover su proliferación; años después, y habida cuenta del sobrecoste adeudado durante varias décadas en concepto de primas, ha optado por perjudicar y encarecer muy notablemente el autoconsumo solar, frenando en seco la nueva instalación de este tipo de centrales que podría suponer una innovación competitiva verdaderamente disruptiva frente al modelo tradicional de las grandes eléctricas.

Claramente, sólo desde el sarcasmo podría afirmarse que el sector de la generación eléctrica en España es el propio de un mercado libre: ni su estructura de producción ni su estructura de costes han sido determinados por la experimentación descentralizada de

empresarios e inversores sino por la planificación centralizada del poder político.

Algo parecido sucede con el tramo de la comercialización. Como sabemos, la tarea del comercializador es la de coordinar la oferta de electricidad por parte de las centrales generadoras con su demanda por parte de sus clientes: su operativa consiste en comprar electricidad en los mercados mayoristas (donde venden los generadores) y venderla en los mercados minoristas (donde compran los usuarios finales), obteniendo ganancias a través del diferencial de precios. Lo lógico, por tanto, sería que el precio cargado por el comercializador en el mercado minorista sirviera para cubrir sus costes en el mercado mayorista, tanto los vinculados a la generación como los relacionados con el transporte y la distribución.

Sin embargo, el Gobierno decidió intervenir en los precios del mercado eléctrico, alterando profundamente la coordinación entre oferta y demanda.

Así, hasta 2009, los consumidores podían acogerse a la llamada «tarifa integral» que no era más que una fijación estatal del precio del suministro eléctrico por parte del gobierno: eran las empresas propietarias de la red de distribución en cada territorio las que se encargaban de proporcionar al usuario el suministro eléctrico al precio marcado por el Estado. A partir del año 2009, el Estado presuntamente liberaliza los precios del mercado minorista, permitiendo que sean la competencia entre comercializadores la que determine el precio minorista. Ahora bien, incluso tras la liberalización, el Estado sigue fijando la mayor parte del precio minorista final: y es que es el

Estado —y no el comercializador— quien establece la denominada tarifa de peaje de acceso (la que remunera los costes de transporte, distribución o las primas de régimen especial), que trata de cubrir entre el 60 por ciento y el 65 por ciento de la totalidad de los costes del sistema. El problema no vino sólo de esta fijación gubernamental de los precios, sino que tanto antes de 2009 (fijando la «tarifa integral») como a partir de 2009 (fijando la «tarifa de peaje de acceso»), los precios totales del mercado minorista resultaban ser artificialmente bajos, es decir, no cubrían ni lejanamente la totalidad de los costes del sistema. A consecuencia de ello, la demanda de electricidad por parte de familias y empresas españolas no se ajustó a sus costes reales: siguió aumentando y aumentando con cargo a una deuda subyacente que

las propias familias y empresas deberán repagar en el futuro (el llamado déficit de tarifa acumulado o deuda tarifaria). A efectos prácticos, es como si el Estado hubiese obligado a familias y empresas a endeudarse en contra de su voluntad para seguir consumiendo una luz mucho más cara de lo que estaban dispuestos a pagar (en lugar de permitirles no endeudarse y reducir su consumo de luz).

La persistencia durante más de una década del déficit tarifario —es decir, de tarifas integrales o de tarifas de peaje de acceso artificialmente bajas— impidió que los comercializadores desarrollaran la labor que deberían haber ejecutado en un mercado libre: coordinar oferta y demanda. Al contrario, las fijaciones políticas de precios han descoordinado oferta y demanda, favoreciendo una sobredimensión de ambas a unos costes

disparatados: en la última década, no sólo se ha duplicado la potencia instalada en España sino también los precios nominales de la electricidad. ¿Habría crecido tanto la demanda como para tener que duplicar la potencia instalada en caso de que los precios hubiesen reflejado desde un comienzo los auténticos costes subyacentes? Es muy dudoso: ante el encarecimiento del precio minorista, la demanda habría caído y la exuberante construcción de nueva potencia (y de nuevas redes) se habría frenado. Pero nada de eso sucedió como consecuencia de la intervención estatal: circunstancia que vuelve a reflejar que en el sistema eléctrico español, incluso después de su «liberalización», no fueron los usuarios, sino los políticos quienes determinaron el mix eléctrico y la estructura de costes... tal como sucede en todo sector estatalizado.

En definitiva, los rasgos esenciales del sistema eléctrico español son los de un sector estatalizado e hiperintervenido: el transporte y la distribución siguen siendo actividades planificadas por el sector público; la generación continúa condicionada en su mayor parte por las remuneraciones fijadas por el Estado en el Boletín Oficial del Estado y no por las remuneraciones determinadas por un mercado libre que internaliza todos sus costes; y la necesaria coordinación de oferta y demanda eléctrica que deberían haber desarrollado los comercializadores ha sido deliberadamente saboteada mediante fijaciones integrales de precios hasta 2009 y mediante fijaciones de la mayor parte de la tarifa a partir de entonces.

Puede que los operadores del mercado eléctrico español sean agentes privados, pero eso no significa que estamos ante un mercado libre y competitivo, que es justo lo que necesitamos para lograr una provisión eléctrica compatible con las preferencias de los ciudadanos y lo más barata posible: es decir, España necesita eliminar todo el sistema de remuneraciones y restricciones políticas a la libre competencia al tiempo que internaliza todos los costes asignando derechos de propiedad sobre las ciudades y el medio ambiente. En otro caso, no podremos hablar de un mercado eléctrico libre, sino de sistemas con un grado de intervencionismo estatal más o menos directo.

9

Investigación y desarrollo

¿Qué debe hacer el gobierno con tal de estimular la investigación y el desarrollo? Evitar interferir en el mercado libre y en el estudio de la ciencia, limitando su actuación a reformar aquellas normativas que obstaculicen la libre investigación científica.

MURRAY ROTHBARD

> Partiendo de nuestro grado de conocimiento actual sobre los efectos de la propiedad intelectual, su abolición progresiva pero efectiva es la única política socialmente responsable que puede llevarse a cabo en esta materia.
>
> MICHELE BOLDRIN Y DAVID LEVINE

La razón que suele aducir el Estado para justificar su intervención en el progreso científico y tecnológico de una comunidad es que los beneficios sociales de las innovaciones son superiores a aquellos beneficios privados que los inversores son capaces de capturar. Al cabo, las innovaciones, una vez descubiertas y

divulgadas, pueden ser explotadas gratuitamente por cualquier otro agente económico, sin necesidad de remunerar a quien las promovió (son casos de externalidades positivas, llamadas técnicamente *spill-overs*). Por ejemplo, una determinada invención puede brindarle a la sociedad unos beneficios globales de 1.000 millones de euros y, sin embargo, las ganancias que obtenga el inventor mediante su comercialización directa pueden quedar limitadas a 10 millones; en tal caso, los esfuerzos y recursos que tenderá a destinar cada persona a la investigación y al desarrollo serán menores de los socialmente deseables.

La actividad del Estado en ciencia y tecnología comprende dos grandes clases de intervenciones: las primeras pasan por el gasto directo en I+D, ya sea a través de subvenciones a empresas, a

universidades públicas o a organismos dependientes; las segundas consisten en incrementar la rentabilidad de las inversiones privadas en I+D, ya sea con beneficios fiscales o, sobre todo, con la concesión de patentes. Un Estado mínimo no debería ni gastar directamente en I+D ni conceder un monopolio intelectual —patente— a ningún hallazgo privado para incrementar artificialmente su rentabilidad. Sin embargo, existen más que lógicas dudas sobre si una completa desvinculación del sector público de la ciencia no podría condenarnos a una nueva era de oscurantismo y de estancamiento tecnológico. Con tal de aplacar tales miedos, primero reflexionaremos sobre si habría I+D en ausencia de inversión pública y, posteriormente, trataremos de resolver sí habría gasto privado en I+D sin patentes.

Cómo se financiaría la I+D en ausencia de gasto público

Actualmente, la inversión estatal en I+D suele canalizarse a través de universidades, organismos dependientes y subvenciones al sector privado. Como decíamos, el objetivo de estas partidas presupuestarias es compensar la presunta infrainversión del sector privado y elevar el gasto nacional en I+D hasta un nivel que refleje verdaderamente los beneficios sociales que proporciona: la tesis de fondo, obviamente, es que el sector privado sería por sí solo incapaz de proporcionar la inversión agregada óptima en investigación y desarrollo. Esta tesis, sin embargo, adolece de diversos problemas.

El primero es que el Estado tampoco conoce cuáles son los beneficios sociales de una determinada inversión y, mucho menos, de una inversión tan incierta como la I+D. Recordemos que todo Estado tiene problemas de información insuperables para discriminar las buenas de las malas inversiones, pero en materia de ciencia y tecnología esos problemas son absolutos. Probablemente, el rasgo más definitorio del gasto en ciencia y tecnología es que, hasta cierto punto, el inversor (todo inversor) va «a ciegas»; es decir, buena parte de los descubrimientos se producen por pura serendipia. Como es lógico, antes de efectuar un descubrimiento científico no podemos conocer el contenido del mismo (o de sus múltiples y variadas aplicaciones tecnológicas), por lo que el rumbo de las inversiones en I+D sólo puede

programarse de manera muy limitada, tanto en el sector público como en el privado.

De hecho, la forma habitual que tiene el sector privado de capear esta gigantesca incertidumbre acerca del destino final de la investigación científica es a través de dos instrumentos: los equipos autónomos de investigación y los fondos de capital riesgo. En cuanto a los primeros, las compañías con gran capital se dedican a dotar con un presupuesto propio a un equipo abierto de investigadores para que, con un elevado grado de autonomía, investigue aquellos proyectos que considere más interesantes para el futuro de la empresa, pero sin imponerles rígidas directrices: se les pide que anden pero no se les marca el rumbo. En cuanto a los segundos, la inversión de los fondos de capital riesgo se distribuye,

tras una primera criba inicial, entre una enorme cantidad de proyectos distintos con la esperanza de que unos pocos de ellos triunfen y permitan compensar las pérdidas de todos los otros restantes que se acepta desde un comienzo que van a fracasar. En otras palabras, la inversión en I+D es una inversión altamente especulativa y con unos resultados muy inciertos: la idea romántica de que todo gasto en I+D es productivo resulta tremendamente ingenua.

Conviene tener bien clara esta inerradicable incertidumbre sobre los frutos de la I+D para comprender que el argumento de los *spill-overs* no tiene mucho sentido. Por supuesto que toda inversión exitosa en I+D termina siendo lucrativa para el conjunto de la comunidad una vez se difunde: pero es simplemente imposible conocer cuán beneficiosa

terminará siendo. Por ejemplo, un proyecto de investigación podría abandonarse hoy por ruinoso e inservible, pero dentro de cincuenta o cien años, una vez otras técnicas complementarias se hayan desarrollado lo suficiente, podría ser la base de una gigantesca creación de riqueza. ¿Tiene algún sentido pensar que los Estados pueden conocer cuál va a ser dentro de un siglo la rentabilidad social de la I+D que están sufragando hoy? Evidentemente, no. Por tanto, no existe una cifra de gasto total en I+D que sea objetivamente óptima (no digamos ya una cifra de I+D óptima por sectores y por proyectos de investigación). Cuando se apela a la infrainversión privada en I+D debido a la presencia de *spill-overs* se está apelando, simple y llanamente, a un dogma de fe: lo que se quiere indicar es que, probablemente,

nos iría a todos mejor si invirtiéramos un poco más en I+D, sea cual sea su nivel actual de inversión. Pero llegados a este punto, ya ha desaparecido todo rasgo de gestión racional de la inversión en I+D: cualquier nivel de gasto puede considerarse infrainversión.

De hecho, una de las hipótesis que está ganando mayor popularidad en la defensa del gasto estatal en I+D es la de Mariana Mazzucato (2013): su razonamiento es que, como la inversión en investigación básica es tan sumamente arriesgada y sólo resulta exitosa de un modo extremadamente aleatorio, el sector privado apenas invertirá en ella, cuando ésta es esencial para el ulterior éxito de la inversión en desarrollo. Por consiguiente, Mazzucato defiende que el Estado debe invertir en I+D no a pesar de su alto riesgo y aleatoriedad, sino

«debido a» su alto riego y aleatoriedad: no tiene por qué saber en qué proyectos concretos ha de invertir, sino que basta con que destine capital a áreas generales de conocimiento que crea interesante promover.

El argumento puede sonar razonable pero es bastante engañoso. La inversión total en investigación básica en Estados Unidos representó en 2009 menos del 0,55 por ciento de su PIB, y de ese porcentaje alrededor del 42 por ciento estuvo sufragado por fuentes enteramente privadas, a saber, por fondos privados una vez excluidas las subvenciones públicas a empresas, universidades y fundaciones sin ánimo de lucro (National Science Board, 2012). Por tanto, la gran aportación que, siguiendo a Mazzucato, efectuaría el Estado de un modo no reemplazable por el mercado a la innovación

tecnológica rondaría el 0,3 por ciento del PIB en el país del mundo que más invierte en ciencia básica. No parece que haya especiales barreras y dificultades para que el sector privado, con las universidades y los hospitales privatizados y en ausencia de programas estatales específicos, consiguiera amasar tales fondos, sobre todo si, como Mazzucato implícitamente reconoce, semejante inversión tenderá a ser rentable con el paso del tiempo. En un próximo capítulo veremos además la importancia, influencia y presencia que la filantropía privada puede jugar (o ya está jugando) en nuestras sociedades; en materia de ciencia básica, de hecho, contamos ya con conocidos ejemplos de su promoción privada (como el premio de un millón de dólares instaurado por el Clay

Mathematics Institute para aquellos que consigan resolver los llamados siete «problemas matemáticos del milenio»).

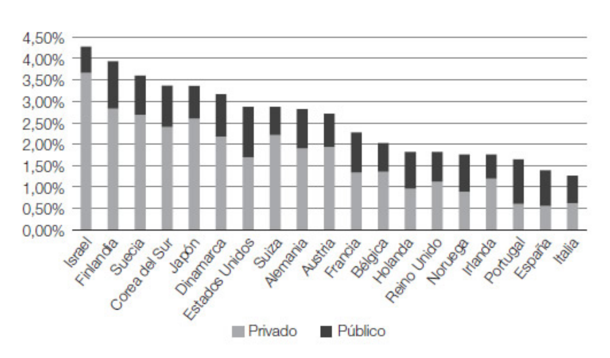
Por supuesto, el gasto público no sólo se destina a la investigación básica, sino al desarrollo. Pero en estos casos su importancia tiende a ser todavía más irrelevante frente a la inversión privada. De hecho, en todos aquellos países que gastaron más de un 3 por ciento de su PIB en I+D, el gasto público representó menos de un tercio del total; en Israel —el país del mundo que más invirtió en esta rúbrica— ni siquiera alcanzó el 15 por ciento del total. En cambio, en España, Italia o Portugal, donde la inversión en I+D se ubicó en torno al 1,5 por ciento del PIB, el sector público gestionó entre el 50 por ciento y el 60 por ciento del total; no en vano, España y Portugal estaban entre los países de la OCDE cuyo

sector público más gastaba en términos absolutos en I+D, en torno al 1 por ciento de su PIB. ¿En qué sentido, pues, el sector privado es incapaz de suplir el gasto público en I+D de España o Portugal cuando en los países más avanzados de nuestro entorno ya está invirtiendo dos o tres veces más que nuestro sector público?

Pues en ninguno: con otras condiciones y otro marco institucional, el sector privado español podría perfectamente invertir en I+D el 2 por ciento o el 3 por ciento del PIB (como ya sucede en Israel, Finlandia, Suecia, Corea del Sur, Japón o Dinamarca), volviendo absolutamente prescindible el gasto gubernamental actual. Por supuesto, si el sector privado español gastara el 3 por ciento del PIB en I+D, podríamos argumentar que el sector público debería promover

niveles incluso superiores de gasto (hasta llegar al ciento por ciento del PIB, siempre habría margen para sacar a colación este argumento); pero, como digo, esto es una mera petición de principios.

Gasto público y privado en I+D por origen de los fondos (2009)



Fuente: Eurostat, OCDE.

A la hora de la verdad, la inversión en I+D se acometería por la sencilla razón de que es rentable hacerlo: gran parte de los *spillovers* pueden internalizarse a través de investigaciones graduales y complementarias; por ejemplo, si el conocimiento que desarrolla una empresa le genera ganancias adicionales a otra empresa, ésta pasará a invertir y desarrollar adicionalmente ese conocimiento, que de nuevo se filtrará a otras compañías que incrementarán sucesivamente su gasto en investigación. La internalización nunca será completa, por la simple razón de que es imposible conocer todos los beneficios potenciales de la I+D, pero será en todo caso un gasto en I+D mucho más racional y mucho más orientado a las necesidades de los

consumidores que un reparto aleatorio de fondos por parte de diversas agencias gubernamentales.

Como exponen Boldrin y Levine (2010): «La mayoría de las cosas útiles que nos rodean no son el producto de un gran salto adelante ejecutado por la imaginación de un genio prometeico, sino el resultado de una serie de mejoras incrementales, humildes y muchas veces desapercibidas, que han llevado a cabo miles de seres humanos corrientes». Es imposible internalizar hoy todos los beneficios futuros que una innovación contribuirá a crear, básicamente porque esos beneficios futuros son desconocidos en la medida en que resultarán de innovaciones complementarias futuras que hoy desconocemos por entero. Por ejemplo, cuando en 1947 los laboratorios Bell inventaron el transistor —el componente

fundamental de toda la electrónica moderna, pues permite controlar la corriente eléctrica que pasa a través de ellos, sirviendo como diminutos interruptores—, era completamente imposible conocer la gigantesca externalidad positiva que acarrearía sobre el bienestar humano, esencialmente porque era imposible prever la explosión de la electrónica durante las siguientes seis décadas (televisores, reproductores de DVD, videoconsolas, ordenadores, teléfonos móviles, etc.). Pero esa incapacidad de internalizar las enormes ganancias futuras no bloqueó la inversión privada y la creación de los transistores.

En otras palabras, un mercado libre no invertirá tomando en consideración todas las cuasi infinitas externalidades futuras potenciales, pero un Estado tampoco funcionaría así salvo si arrojara

cantidades ingentes de dinero sobre todo proyecto investigador. El fallo y la incapacidad de hacerlo no es del mercado ni del Estado, sino del conocimiento humano: no es posible prever nuestro progreso científico y económico, y si no es posible hacerlo, tampoco lo será recoger en la actualidad toda la contribución de una innovación a ese absolutamente incierto progreso científico y económico.

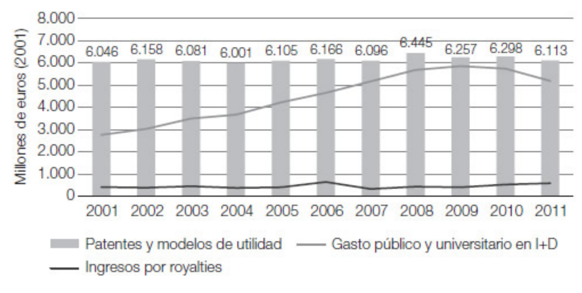
Justamente por ello, los efectos de la inversión pública en I+D no son tan fáciles de acotar y de medir. La inmensa mayoría de estudios empíricos que resaltan sus bondades lo hacen equiparando «buen resultado» del gasto público en I+D con una mayor inversión total en I+D o con un mayor número de patentes, pero nada de esto significa que la riqueza adicional generada por ese mayor gasto en I+D compense los costes

incurridos; sería tanto como medir el éxito de una empresa por el aumento de sus desembolsos y no por el de sus beneficios. Cuando, en cambio, los estudios se centran en analizar el éxito de la comercialización de aquellos proyectos privados a los que se ha brindado apoyo público, los resultados tienden a ser más bien negativos.[*] Así, el economista Keith Pavitt (1998), resumiendo cuarenta años de experiencia en el campo de la política científica y tecnológica de la Unión Europea, concluyó que «la capacidad de los políticos para predecir correctamente las aplicaciones a largo plazo de los avances tecnológicos ha demostrado ser muy limitada».

En España, por ejemplo, el gasto público y universitario en I+D prácticamente se duplicó en términos reales desde los 2.750 millones de euros en

2001 a los 5.200 millones en 2011 y, sin embargo, los resultados han sido más bien escasos: el número de patentes y de modelos de utilidad registrados en la Oficina Española de Patentes y Marcas se ha quedado anclado en torno a las 6.000 por año y el valor de esas patentes (medido por los ingresos extranjeros procedentes de royalties y rentas de la propiedad inmaterial) ha sufrido un poco apreciable repunte real durante ese período (desde 410 millones anuales a 580 millones).

Resultados del gasto público en I+D en España

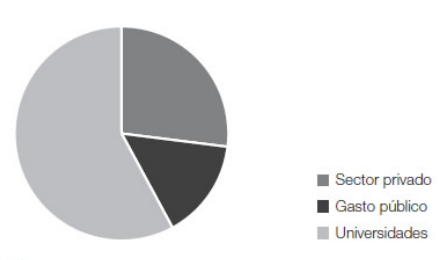


Fuente: Eurostat y Oficina Española de Patentes y Marcas.

En todo caso, podría pensarse que la inversión pública en I+D es en gran medida innecesaria pero que tampoco resulta especialmente dañina salvo por el despilfarro de dinero de los contribuyentes que acarrea. Mas, en este caso, hay que tener bien claro que no se están despilfarrando recursos fácilmente reemplazables por otros, sino recursos altamente específicos y difícilmente sustituibles: a la postre, un científico que esté

trabajando para una agencia gubernamental no podrá estar investigando en un proyecto privado. En España, casi tres cuartas partes de los investigadores están copados por universidades públicas y organismos dependientes del Estado. En parte, por consiguiente, el gasto público en I+D ha de desplazar por fuerza a la inversión privada en I+D.

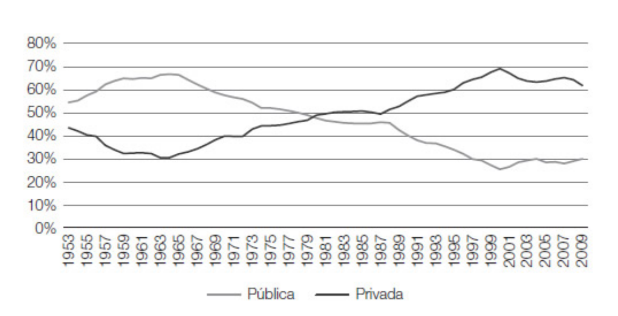
Investigadores en España por sector en 2010



Ciertamente, la literatura científica es ambigua en este punto, pero la tesis mayoritaria parece ser que a corto y medio plazo el gasto público en I+D tiende a desplazar la inversión privada, sobre todo si se recurre a él en grandes cantidades y la oferta de los factores productivos es muy inelástica; a largo plazo, por el contrario, parece existir una ligera relación de complementariedad que incentiva a incrementar la inversión privada sobre la base de la inversión pública como consecuencia de la existencia de *spill-overs*.* Ahora bien, los efectos beneficiosos detectados a largo plazo resultan bastante dudosos: al cabo, la inversión privada que es a corto plazo desplazada por el mayor gasto público también habría generado *spill-overs* que podrían haber incrementado adicionalmente la inversión privada. Por ejemplo,

históricamente en Estados Unidos los porcentajes de inversión pública y privada en I+D se han movido en direcciones inversas:

I+D en Estados Unidos por fuente de financiación



Fuente: National Science Board (2012).

En suma, el gasto público en I+D tiende a desplazar una parte del gasto privado y a influir en un mal sentido a la otra parte. La existencia de *spill-overs* no

justifica en ningún caso el apoyo del Estado a la I+D; no en vano, la inversión nacional en I+D también acarrea *spill-overs* internacionales que, en cambio, no nos han conducido al establecimiento de un Estado mundial que invierta en I+D. El sector privado es sobradamente capaz de gestionar la inversión en ciencia y tecnología —pues, de hecho, aquellos países que más gastan en total en I+D son aquellos con un menor peso relativo de la financiación pública— y la intervención estatal, como en tantos otros sectores, tiende más a entorpecer y a pervertir que a coadyuvar.

Aun así, dado que podríamos concebir la existencia de alguna inversión en investigación básica con unas externalidades positivas abrumadoras y que el libre mercado no consiguiera internalizar, hemos incluido en nuestro presupuesto

del Estado mínimo una partida equivalente al 0,3 por ciento del PIB que podrá destinarse, según las necesidades del ejercicio, o a infraestructuras físicas (carreteras, por ejemplo) o a infraestructuras del conocimiento (investigación básica). Nótese que el 0,3 por ciento del PIB equivale a la suma que hoy destina el gobierno de Estados Unidos a tal efecto, y Estados Unidos es el país que más que más invierte globalmente en investigación básica; por tanto, no es un monto despreciable pese a compartir partida presupuestaria con otras infraestructuras.

Cómo se financiaría la I+D en ausencia de patentes

Queda por resolver, no obstante, si la otra gran intervención que efectúa el Estado en materia de innovación también resulta prescindible o si, por el contrario, constituye una piedra angular del desarrollo tecnológico: nos referimos a la concesión de monopolios intelectuales para los innovadores a través del sistema de patentes.

Una patente no es más que un monopolio temporal concedido por el Estado sobre unas ideas. En concreto, la patente otorga el privilegio de explotar económicamente en exclusiva las innovaciones plasmadas en la forma de nuevos productos o de nuevos procedimientos. Aunque es habitual agrupar a las patentes dentro de la categoría de «propiedad intelectual», se trata de un abuso del término «propiedad»: el objetivo de la patente no es el de permitir que

el inventor use y disfrute de su invención, sino el de evitar coactivamente que otros agentes disfruten de la misma haciendo uso de sus propiedades. Por ejemplo, si yo descubro un nuevo medicamento, el derecho de propiedad sobre el medicamento debería garantizarme que nadie me impida usarlo, reproducirlo o comercializarlo; pero la patente no intenta salvaguardar mi disfrute pacífico del medicamento, sino prohibirles a otros que puedan reproducir y utilizar ese medicamento haciendo uso de su propiedad (por ejemplo, reproduciendo la fórmula con sus propios ingredientes). Es decir, la patente es un monopolio que se concede al inventor para impedir que otros puedan imitar su descubrimiento dentro de sus propiedades (por tanto, es una violación legalizada de la propiedad privada).

Como en todo monopolio, el resultado de las patentes es el de incrementar la rentabilidad del privilegiado monopolista a costa del bienestar de los consumidores —quienes se ven privados de la oferta de otros proveedores— y a costa de los beneficios de sus potenciales competidores —que se ven expulsados del mercado—. En el caso de las patentes, sin embargo, parece que esa transferencia de riqueza desde el consumidor y el competidor al productor monopolista podría estar justificada como un incentivo a invertir en I+D: dado que el gasto necesario para descubrir un nuevo producto suele ser elevadísimo, hay que garantizar que el inventor explote en exclusiva durante un tiempo las ganancias que se derivan de su hallazgo, en lugar de permitir que cualquier agente económico

lo copie y coseche pingües beneficios pese a no haber invertido nada en el desarrollo de ese nuevo producto.

La conclusión anterior parece de sentido común, sin embargo, tal como han documentado ampliamente los economistas Michele Boldrin y David Levine (2010), el razonamiento se asienta sobre una serie de errores que merece la pena desentrañar.

De entrada, se asume que todas las innovaciones necesitan de una gigantesca inversión inicial que, en consecuencia, tarda mucho tiempo en recuperarse. Tendemos a visualizar al inventor como un genio que desarrolla en solitario todas y cada una de las partes y etapas de un nuevo producto. Sin embargo, en un mundo crecientemente complejo y especializado, esta descripción resulta cada vez menos realista: tal

como ya hemos relatado antes, las innovaciones suelen tener un carácter mucho más gradual. Cada inventor aporta mejoras marginales al conocimiento previamente existente y, una vez muchas de esas mejoras se han acumulado, es cuando aparentemente se produce un salto tecnológico.

Que el proceso de innovación sea gradual y muy descentralizado acarrea dos implicaciones de importancia crucial para ponderar la utilidad social de eliminar las patentes: por un lado, la inversión individual de cada empresa en cada proyecto de I+D sería mucho más dosificada y gradual, por lo que su rentabilización sería mucho más rápida (técnicamente, pasaríamos de un proceso de investigación asentado en procesos integrales y cerrados a un proceso de investigación basado en procesos modulares y

abiertos); por otro lado, el hecho de que el principal input de aquellos investigadores que busquen mejoras graduales sean las innovaciones previas de otros investigadores significa que sin patentes se reducirían enormemente los costes de investigación (no tendrían que pagar royalties por las patentes que deseen utilizar). Por tanto, si las patentes no existieran, nos trasladaríamos a un mundo donde el coste fijo por innovación sería mucho más bajo y donde, por consiguiente, cada empresa necesitaría acaparar muchas menos ventas durante mucho menos tiempo con tal de cubrir el importe de la inversión inicial.

Eliminar las patentes, pues, no pone fin a la innovación: simplemente modifica el modo en que ésta se materializa. No en vano, ni la innovación científica comenzó con la implantación de las

patentes, ni el reforzamiento del monopolio de las patentes ha ido jamás ligado a una intensificación del desarrollo tecnológico: al contrario, la pauta ha sido siempre la inversa, a saber, primero un sector industrial se desarrollaba sin la protección de las patentes y, posteriormente, el Estado lo incluía bajo el paraguas de la legislación de patentes sin que ello contribuyera a incrementar la innovación con respecto al período anterior (algunos sectores, como el de la moda, ni siquiera se hallan amparados hoy por las patentes, sin que su capacidad innovadora se halla visto mermada). En este sentido, disponemos de abundante evidencia de que, conforme se han ido ampliando o endureciendo los ámbitos de protección de las patentes en aquellos sectores donde sí existen, el nivel de innovación tecnológica no ha

mejorado. Tal como indica Boldrin y Levine (2013) tras revisar toda la literatura científica al respecto: «En general, no hay ninguna correlación estadística significativa entre los parámetros que miden la productividad y los que miden la actividad en materia de patentes». Más que incrementar el volumen de inversión en I+D, las patentes tienden a modificar el perfil de esa inversión; pero tienden a modificarlo en una mala dirección.

Y es que la implantación de las patentes sí ha estado históricamente asociada a la gestación de toda una serie de incentivos perversos que sólo contribuyen a encarecer y obstaculizar la innovación sin ningún tipo de contrapartida beneficiosa: formación de grupos de presión para conseguir una regulación favorable del gobierno en materia de

patentes (el llamado *rent seeking*), bloqueo de toda subsiguiente investigación en el campo recién patentado, patentes preventivas y secretas sobre ideas generales para impedir que otros desarrollen proyectos exitosos en el futuro (las llamadas «patentes submarino»), o duplicidades de gastos para llegar a un mismo resultado por caminos distintos ante la presencia de patentes que cierran uno de esos caminos. Así, el furor por obtener patentes preventivas que permitan parasitar eventuales innovaciones futuras ajenas llega al extremo ridículo de patentar innovaciones completamente inútiles o innovaciones útiles pero que no tiene ningún sentido que gocen de un monopolio exclusivo de uso: por ejemplo, la patente de un aparato para facilitar el nacimiento de un niño por fuerza centrífuga (US 3216423), un reloj

adaptado al tiempo de vida animal (US 5023850), orejeras para animales (US 4233942), un reposacabezas para urinarios públicos (US 6681419), juguete para animales similar a la rama de un árbol (US 6360693), máscara de Halloween con flash incorporado (US 6035447), la descripción paso a paso de una estrategia para jugar a los bolos (US 4597575) o la célebre patente de Amazon de efectuar compras con un click (US 5960411).

Ahora bien, a pesar de que parece claro que la inversión en innovación podría discurrir por otros circuitos y que las patentes conllevan numerosos costes sin beneficios asociados, es legítimo que las dudas subsistan: ¿qué sucedería con aquellas innovaciones que no puedan subdividirse y descentralizarse sino que, por fuerza, requieran de una fortísima

inversión inicial? En tales casos, las patentes sí parecen ser necesarias para excluir a los competidores hasta que se logra recuperar la enorme inversión inicial. El ejemplo más célebre e ilustrativo probablemente sea el de los medicamentos: los elevadísimos costes de la investigación farmacéutica requieren de unas prolongadas patentes para rentabilizarlos. El monopolio intelectual de las patentes, por ende, podría quedar justificado para estos supuestos especiales.

Ranking de mecanismos para rentabilizar una inversión en I+D según la industria

	Secreto industrial	Patentes	Ser pioneros en el mercado	Sinergias en las ventas	Sinergias en la producción
Farmacéuticas	1°	3°	2°	5°	4°
Biotecnológicas	1°	2°	4°	5°	3°
Informática	2°	5°	1°	3°	4°
Semiconductores	1°	5°	2°	4°	3°

Fuente: Cohen y Walsh (2002).

Sin embargo, las patentes no son la única forma de proteger las invenciones frente a la competencia. En la mayor encuesta realizada a empresas innovadoras sobre los motivos que les llevaban a invertir en I+D, el principal mecanismo que destacaron las compañías sondeadas para lograr rentabilizar sus hallazgos fue el secreto industrial, esto es, su capacidad para mantener oculto el conocimiento técnico recién adquirido. Las patentes fueron relegadas al último lugar por la industria informática y por la de semiconductores, y ni siquiera alcanzaron la medalla de plata entre las farmacéuticas, que resaltaron como más importante las ventajas económicas que acarrea ser el pionero en comercializar un producto. Sólo para las biotecnológicas resultaron ser las patentes de cierta importancia, aunque con un rol subordinado al del

secreto industrial, lo que refleja claramente que existen otros mecanismos, tan o más eficaces que las patentes, para recuperar con ganancias la inversión acometida. De hecho, esa misma encuesta reflejaba que los principales motivos que llevaban a las empresas a patentar sus nuevos productos eran o pretensiones abiertamente monopolísticas (las razones de «impedir la copia» y bloquear la entrada de nuevos «competidores» fueron citadas por el 95,8 por ciento y el 81,8 por ciento de las empresas) o estrategias para protegerse preventivamente frente a la posibilidad de que sus rivales lo patentaran en el futuro (las razones de «evitar litigios» y «usar la patente en procesos de negociación» fueron citadas por el 58,7 por ciento y el 47,3 por ciento de las compañías). En cambio, los motivos que podrían

justificar los beneficios sociales de las patentes —su uso como medición del propio rendimiento o su empleo para el cobro de royalties derivado de su utilización por parte de terceros— apenas fueron mencionados (sólo por el 5,7 por ciento y el 28,2 por ciento, respectivamente).

El resultado de la encuesta —que refleja que las patentes son instrumentos concebidos esencialmente para impedir la copia y para expulsar a los competidores pero de importancia secundaria frente a otras estrategias empresariales que permiten alcanzar de facto esos mismos fines por vías competitivas distintas a la coacción estatal, como son el secreto industrial o la ventaja de ser pionero en el mercado— podrá resultar sorprendente para muchos, ya que, en apariencia, la copia y

la imitación tecnológica parecen ser mecanismos extremadamente sencillos de realizar tan pronto como un producto es comercializado. Pero las apariencias engañan. Primero, porque las innovaciones no sólo se producen sobre mercancías que vayan a ser vendidas a los consumidores, sino también sobre procesos de producción que pueden contribuir a abaratar la elaboración de bienes de consumo y que pueden permanecer secretamente dentro de la empresa durante mucho tiempo. Y segundo y principal, porque la transferencia de información no es un proceso inmediato y libre de costes: el ejemplo más simple pero a la vez más ilustrativo probablemente sea que, más de un siglo después de la comercialización de la Coca-Cola, su fórmula siga siendo secreta. Aplicándolo al caso de la I+D, ese tiempo

de ventaja del que goza el innovador pionero frente a sus competidores-copiadores le permite mejorar y desarrollar anticipadamente su tecnología inicial, de manera que cuando sus rivales hayan conseguido por fin emularle, él ya podrá ofrecer a los consumidores una versión mejorada del producto, con mayor calidad, fiabilidad y cantidad de prestaciones o simplemente más barata (es lo que se conoce como *firstmover advantage*). La ventaja de ser pionero te permite, por tanto, ir siempre dos pasos por delante de la competencia.

Y es que, en contra de lo que suele suponerse, la transmisión de información consume tiempo y recursos: existe una amplia literatura académica que se dedica a estudiar las dificultades existentes a la hora de absorber tecnologías desarrolladas por terceros. A escala

nacional, un país será tanto más capaz de incorporar y aprovecharse de las tecnologías extranjeras cuanto más invierta por sí mismo en I+D y, sobre todo, cuanto mayor sea su stock de capital humano (Kneller y Stevens, 2006); a escala empresarial, la absorción tecnológica depende del nivel de conocimiento específico previamente desarrollado por la compañía (Nieto y Quevedo, 2005). La intuición detrás de estos hallazgos obviamente es que, cuanto más se sofistica y especializa el conocimiento, sólo aquellos que ya dispongan de una suficiente formación dentro de ese campo serán capaces de comprender y aprovechar ese nuevo conocimiento. Por eso, además, la inversión en investigación básica será un requisito indispensable para aquellas empresas que deseen participar de ese proceso social de descubrimiento (lejos

de ser, tal como muchos autores parecen pensar, una inversión de nula rentabilidad que nadie acometería). Como explican Boldrin y Levine (2010): «Para ser capaz de obtener y utilizar la información libre que se desprende de la investigación en I+D de otras empresas, será necesario invertir en I+D por tu cuenta. Si no, resultará muy complicado entender y procesar la información técnica que el resto de la industria está generando. Además, probablemente tus competidores no se afanarán por ayudarte a entenderlo».

Aceptando que la transferencia de información crecientemente sofisticada constituye un proceso costoso, se entenderá mejor que el secreto industrial y la ventaja de haber sido el innovador pionero se reputen como las mejores maneras de proteger y rentabilizar la inversión propia, deviniendo las patentes casi

irrelevantes. Ahora bien, semejante conclusión parece depender de que el grado de formación de una sociedad no sea muy elevado: en caso contrario, si todo el mundo se halla altamente preparado para absorber la I+D ajena, el secreto industrial y las ventajas asociadas a ser pionero devendrían mecanismos cada vez menos útiles para proteger las innovaciones propias. Sin embargo, la evidencia a propósito de la capacidad de absorción de tecnología también nos indica que, a mayor capacidad de absorción, mayor inversión agregada en I+D; fundamentalmente, por dos motivos: primero, porque las investigaciones de una empresa constituyen los inputs de la I+D de otras empresas, de manera que aparecen de continuo nuevas oportunidades de innovación; segundo, porque la única manera en que una empresa no puede quedar

rezagada —y perder su capacidad de absorción tecnológica— en un contexto en el que todo el mundo está innovando es continuar invirtiendo en I+D.

Visto desde este ángulo, la inversión privada en I+D toma un perfil mucho más social: es el conjunto de la sociedad la que, de manera descentralizada pero complementaria, contribuye a hacer progresar el conocimiento y la innovación, de modo que no hay razón para conceder un monopolio temporal sobre el aprovechamiento económico de una determinada innovación a ningún agente. Imaginemos que dos empresas invierten altas sumas de dinero en desarrollar el mismo producto de manera separada, pero una de ellas lo desarrolla un día antes que la otra y logra patentarlo. ¿Cuál es la razón de que la primera deba obtener todas las ganancias derivadas de

la misma? Ninguna. Y lo mismo cabe aducir a propósito de las interrelaciones sociales de conocimiento y progreso técnico que conducen en última instancia a una innovación específica: en cierto grado, todas las innovaciones presentes son herederas de los avances pasados en el conocimiento, de manera que no parece haber razón para que el Estado garantice una rentabilidad extraordinaria a ninguna empresa por el progreso efectuado sobre la base de ese conocimiento socialmente acumulado.

La industria farmacéutica no es una excepción a esta regla general, aunque sí es cierto que la inversión por medicamento suele ser tan gigantesca (las estimaciones actuales sitúan el coste en torno a los 1.000 millones de dólares) que se tardan dilatados períodos en recuperarla. Sin embargo, es menester tener

en cuenta que buena parte de esa gigantesca inversión se deriva, sobre todo, de los costes que imponen los organismos supervisores a la investigación en nuevos fármacos. La supervisión y control que actualmente ejercen los organismos estatales —como la Agencia de Alimentación y Medicamentos (FDA, siglas en inglés de Food and Drug Administration) en Estados Unidos o la Agencia Europea de Medicamentos (EMA, siglas en inglés de European Medicines Agency) en la Unión Europea— no sólo busca garantizar la seguridad del medicamento (la llamada 'Fase I'), sino también su eficacia a la hora de lograr los resultados que promete (la llamada 'Fase II': evitar que se trate de un placebo): el problema reside en que los tests necesarios para garantizar la eficacia de los nuevos medicamentos representan

alrededor del 40 por ciento de todo el tiempo y de todos los costes implicados en el proceso de desarrollo de los nuevos fármacos, minando por esa vía la rentabilidad de las farmacéuticas (DiMasi *et alii*, 2003). Por tanto, si se permitiera comercializar medicamentos apenas éstos superaran la Fase I de los ensayos clínicos, los costes de la investigación farmacéutica se reducirían de manera muy importante, volviendo mucho menos relevante el rol de las patentes como privilegio para recuperar la inversión inicial.

Además, el sistema de patentes genera, como ya hemos comentado, toda una serie de ineficiencias y costes redundantes que encarecen el mismo proceso investigador y que, evidentemente, se hallarían ausentes en un mercado libre sin patentes. En el caso de las farmacéuticas es bastante conocido el caso

de las llamadas *me-too drugs* (medicamentos yo-también): estos fármacos no son más que reproducciones de otros medicamentos patentados pero con las suficientes variaciones como para saltarse la protección de la patente. Por lo general, las variaciones no suponen ninguna mejora terapéutica, de modo que, desde un punto de vista económico, son un puro despilfarro. El único motivo por el que se siguen desarrollando son meramente las distorsiones que introducen las patentes: dado que aquellas empresas con un fármaco patentado pueden cobrar precios elevadísimos por el mismo durante la vigencia de la protección, en muchas ocasiones sigue siendo rentable volver a desarrollar el mismo fármaco por otra vía (o modificando ligeramente el compuesto) para poder quedarse con parte de esa jugosa tarta de las ventas. El

problema es que la magnitud del despilfarro no es pequeña: el 75 por ciento de todo el gasto en I+D de las farmacéuticas se dirige a desarrollar estos medicamentos redundantes. Sin patentes, serían unos recursos que las propias farmacéuticas podrían redirigir hacia otras investigaciones mucho más útiles para la sociedad.

La investigación farmacéutica, de hecho, floreció en distintos países sin necesidad de patentes. Italia, por ejemplo, las introdujo en 1978 y hasta ese momento no tuvo ningún problema en competir con otros países de su entorno que sí las poseían (no en vano, era entonces el quinto productor mundial de medicamentos). De un modo similar, India no introdujo las patentes sobre productos farmacéuticos hasta 2005 (previamente sólo tenía patentes sobre el proceso

concreto para desarrollar el medicamento, como sólo las tuvo Francia hasta 1966, Alemania hasta 1967 o Suiza hasta 1977), y el cambio desde entonces ha sido hacia una minoración de la innovación farmacéutica (Haley y Haley, 2012).

En suma, no hay ningún motivo de peso para que el Estado mantenga la protección privilegiada sobre las innovaciones patentadas, es decir, no hay ningún motivo de peso para que el Estado mantenga un monopolio sobre las ideas. El sector privado cuenta con medios suficientes como para conseguir rentabilizar sus inversiones productivas en ausencia de patentes: lejos de a desmoronar el gasto en I+D, la competencia intelectual conduciría a abaratar los costes de la innovación y a dirigir la inversión hacia actividades socialmente productivas.

10

Educación

Allí donde existe un gobierno paternalista, uno puede encontrar un sistema de educación pública. Y es que se ha descubierto que la mejor manera de asegurarse la obediencia implícita es comenzar la tiranía desde el momento del adiestramiento.

Benjamin Disraeli

> El Estado, el gobierno o las leyes no tienen que intervenir de ningún modo en la escolarización o en la educación. Los fondos públicos no deben destinarse a tales fines. La crianza y la instrucción de la juventud deben recaer enteramente sobre los padres y sobre asociaciones e instituciones de carácter privado.
>
> LUDWIG VON MISES

Afortunadamente, en la actualidad existe un amplio consenso en que la educación constituye uno de los pilares básicos de cualquier sociedad. La mejora de nuestros conocimientos a través de la

formación continuada nos permite comprender mejor el mundo que habitamos, y de ese modo facilita nuestra toma de decisiones y nuestra autorrealización personal. Por consiguiente, la educación cumple, por un lado, un propósito claramente instrumental: los individuos mejor formados son capaces de generar una mayor riqueza para sí mismos y para la sociedad; pero, por otro, la educación también se está convirtiendo en un objetivo en sí misma: cada vez más gente desea aumentar su formación por el mero goce de culturizarse. No es casualidad, por tanto, que exista una clara correlación empírica entre gasto en educación y riqueza (Glewwe y Hanan, 2004): no es sólo que la mejor formación de una sociedad le permita generar más riqueza, es que cuanto más rica se vuelve una sociedad, más quiere gastar en educación.

La controversia, pues, no puede girar en torno a si la educación es importante (que obviamente lo es), sino en torno a quién debe ser el encargado de decidir cuánto gastamos en educación y qué tipo de educación recibimos: o el Estado o nosotros. Es decir, la cuestión que hay que plantearse es si resulta preferible un régimen de educación pública o un sistema de educación privada.

El razonamiento casi impulsivo de la mayor parte de la población es que la educación debe ser regulada, controlada y proporcionada por el Estado «porque es un área muy importante de nuestras vidas». Sin embargo, de la premisa cierta de que la educación es muy importante no se sigue la conclusión de que la educación deba ser pública. Al contrario, como a continuación trataremos de demostrar,

precisamente porque la educación es tan importante, debería quedar bajo el control de cada persona.

Cómo funcionaría la oferta de educación en ausencia de Estado

La educación comprende dos facetas: la transmisión de conocimientos —lo que podríamos llamar «instrucción»— y la transmisión de valores. Cuando se defiende que el Estado debe encargarse de la provisión de la educación (ya sea con escuelas públicas o con escuelas concertadas y reguladas) se está defendiendo que el Estado debe controlar alguna de estas dos materias (o, generalmente, las dos a la vez); es decir, en sentido inverso se está defendiendo que no sean ni los

padres ni los estudiantes quienes posean la última palabra a la hora de determinar qué valores y qué conocimientos deben serles transmitidos: el control estatal de la oferta educativa implica que los centros de enseñanza no se configuran según las preferencias y necesidades de sus clientes (padres y estudiantes) sino según la conveniencia de los políticos y los burócratas.

El riesgo de este modelo es más que evidente. Por el lado de la transmisión de valores, los gobernantes pueden estar tentados a adoctrinar a la población para mantenerla sojuzgada. Por ejemplo, el filósofo alemán Johann Gottlieb Fichte propuso en su famoso libro *Discursos a la nación alemana* (1807) la creación de un sistema estatal de educación para «destruir por completo la libre voluntad del estudiante en aquella materia que

queramos controlar [...] El estudiante debe ser moldeado de tal modo que simplemente no pueda desear una cosa distinta a la que queramos que desee». Todos los regímenes totalitarios han monopolizado la educación para manejar las mentes de los nuevos ciudadanos desde la más tierna infancia y sólo por ello ya deberíamos ser prudentes a la hora de dejar esta competencia en manos del Estado.

Ciertamente, las democracias modernas distan mucho de ser una réplica de las dictaduras totalitarias en materia educativa, pero el riesgo de manipulación siempre está presente dentro de un sistema que concede el monopolio educativo al Estado. No en vano, las distintas facciones políticas, así como los grupos de presión que las nutren, tratan de instrumentar las aulas para inculcar su

propio conjunto de valores a los españoles. Los típicos debates sobre si ha de enseñarse Religión en los colegios o sobre cuál debe ser el contenido de Educación para la Ciudadanía, o sobre cuál ha de ser la lengua vehicular de las clases, sólo pueden darse en un sistema en que los políticos imponen una solución única para todos. En cambio, en un mercado libre donde cada centro de enseñanza dispusiera de autonomía para configurar su propia oferta educativa, podría haber escuelas de todo tipo según la demanda específica de padres y estudiantes: escuelas que no transmitieran valores y escuelas que sí lo hicieran, escuelas laicas y escuelas religiosas (de todo tipo, además: católicas, protestantes, musulmanas, judías, budistas, hinduistas, etc.), escuelas con Educación para la Ciudadanía y escuelas sin ella,

escuelas colectivistas y escuelas individualistas, escuelas en castellano o escuelas en catalán, inglés, francés, alemán, chino, hindú, etc. En tanto en cuanto existe una amplísima pluralidad de valores morales en la sociedad, debería ser cada familia o cada estudiante —y no el sanedrín de políticos o de lobbies— quienes pudieran escoger aquellos centros educativos más acordes con su particular escala de valores.

Pero la importancia de la educación privada no sólo está vinculada con la libre elección de centros según los valores a los que se adscriban, sino también a la configuración de la instrucción, es decir, del plan de estudios y de los métodos pedagógicos de cada escuela. Al fin y al cabo, no existe ni un plan de estudios que sea objetivamente superior al resto ni un método de enseñanza que

bata a los demás siempre. De nuevo, no es casualidad que una de las más habituales refriegas políticas se dé en el campo de la educación: cada gobierno pretende imponer «su» reforma educativa porque cree que es mejor que el resto. Algunos gobiernos le dan más importancia a las materias clásicas y humanistas (filosofía, historia, latín, griego, etc.), otros a las lingüísticas (idiomas) y otros a las científico-técnicas (matemáticas, física, química). Asimismo, algunos gobiernos consideran que la manera óptima para aprender es memorizar, mientras que otros ponen el énfasis en la comprensión; algunos creen que el profesor debe gozar de una inatacable autoridad dentro de las aulas, otros que debe actuar a modo de compañero de los estudiantes; algunos creen en el control del proceso de aprendizaje mediante la realización de

exámenes finales, otros confían más en la evaluación continua incluso sin exámenes; unos reputan muy importantes los deberes extraescolares, otros dañinos; unos defienden la implantación de itinerarios formativos, otros la rechazan; unos pretenden ampliar el horario escolar, otros reducirlo; unos querrían trasladar todas las clases a internet, otros que todas fueran presenciales, etc.

En suma, todo el mundo cree saber cómo y qué debe enseñarse a los estudiantes, pero en realidad es bastante dudoso que exista una respuesta única y universal para esa problemática. Dada la variedad de intereses, habilidades y capacidades de cada persona, lo razonable debería ser que cada individuo (o sus padres, mientras esté a su cargo) pueda incorporarse a aquellos perfiles y procesos educativos que juzgue óptimos

para su formación. Y es que sólo a través de la competencia entre centros de enseñanza podemos descubrir qué métodos de educación son mejores que otros (por ejemplo, a través de la trayectoria de sus alumnos): cuando en un país sólo existe un plan de estudios y un método de enseñanza, es imposible contrastar sus méritos frente a sus posibles alternativas. Lejos de tender hacia un sistema uniforme y centralizado de escuelas, deberíamos avanzar hacia uno descentralizado y heterogéneo de escuelas autónomas y en competencia: escuelas autónomas para seleccionar los horarios lectivos, los libros de texto, el contenido curricular, los métodos docentes, los criterios de evaluación, la elección del director, la selección del profesorado y del personal no

docente, los salarios, los incentivos y las responsabilidades de los profesores y del personal no docente, etc.

De esta forma, la oferta educativa tendería a responder y a adaptarse de un modo mucho más fidedigno a las necesidades reales de los estudiantes, quienes a su vez tratarían de visualizar qué tipo de formación es la que les permite generar un mayor valor para el resto de la sociedad. Tal como luego expondremos, una de las facetas de la educación es la de contribuir a la formación del llamado «capital humano», esto es, a la formación de un factor productivo más dentro de la economía: unos trabajadores bien formados le permiten a un país incrementar su productividad y especializarse en bienes de alto valor añadido, aumentando los estándares de vida de toda la población. Sin embargo, para que

el capital humano pueda formarse correctamente es necesario que la oferta educativa se adapte a las necesidades últimas de los consumidores, y sólo sometiendo a los centros docentes a las demandas de los estudiantes puede lograrse esta complicada coordinación social; cuando los centros se financian coercitivamente a costa del contribuyente, no se ven en absoluto impulsados a satisfacer su demanda. En este sentido, el Estado ha contribuido a fosilizar y a uniformar un método docente y un contenido curricular adaptados a la Revolución Industrial —cuando se buscaba alfabetizar y disciplinar a los trabajadores en la resolución de una serie de problemas muy mecanizados— pero no a los tiempos modernos —cuando las empresas necesitan trabajadores con espíritu empresarial, esto es, con una mente abierta y no

encorsetada que sea capaz de pensar fuera de la limitada y desfasada caja de herramientas que le proporciona el profesor—. Por ejemplo, en 1970 las tres habilidades que más valoraban las 500 mayores empresas del planeta (según el ranking Fortune 500) eran la escritura, el cálculo y la lectura; hoy en día, las tres más valoradas son la capacidad de trabajo en equipo, la capacidad para resolver problemas y la capacidad de comunicación interpersonal. El férreo control estatal de los planes de estudio ha impedido que éstos hayan evolucionado y se hayan adaptado a los nuevos tiempos mediante la sana experimentación descentralizada.

De hecho, incluso en sistemas de educación estatal, se ha comprobado que las escuelas descentralizadas funcionan mucho mejor que las centralizadas. La

descentralización educativa (del gobierno central al municipio o incluso a la escuela) suele ir aparejada con una mejora en los resultados de los alumnos, con un mejor equipo directivo y con una mejor selección del profesorado: existe una profusa evidencia de que aquellas escuelas públicas autónomas y sometidas a la presión competitiva de las escuelas privadas obtienen sistemáticamente mejores resultados en El Informe del Programa Internacional de Estudiantes (PISA).* El famoso sistema educativo finlandés —que, a pesar de todo, obtuvo resultados casi idénticos a los de la escuela privada y concertada española en PISA 2012— basa buena parte de su éxito en la autonomía de la que gozan los municipios y los centros educativos para establecer los currículos formativos y los métodos de evaluación de cada escuela;

asimismo, el sistema educativo coreano, que en muchos aspectos supera al finés, debe su excelencia a la educación suplementaria que proporcionan las academias privadas *(hagwons)* a las que acuden la mayoría de estudiantes. Sin embargo, si la descentralización y la suplementación privadas funcionan por cuanto adaptan levemente la oferta educativa a las necesidades específicas del estudiante, no deberíamos conformarnos con una tímida descentralización y una parcial privatización dentro de un sistema —el estatal— en sí mismo centralizado y público, sino que deberíamos avanzar hacia un sistema en sí mismo descentralizado y privado: un libre mercado educativo.

Ahora bien, como decíamos antes, un libre mercado de enseñanza no se reduce a que las escuelas privadas

gestionen la organización educativa tal como existe hoy, sino que puedan aparecer múltiples modelos que compitan entre ellos para terminar descubriendo por esta vía cuál resulta preferible para cada perfil de usuario. Lo anterior no sólo incluye cambios en la metodología docente que pueda emplear cada escuela, sino incluso la posibilidad de educar a los alumnos fuera de las escuelas. Es lo que se conoce como *homeschooling* o educación en casa, un método de educar al alumno radicalmente distinto al que impone la escolarización estatal (por cuanto el estudiante recibe la formación de sus padres, tutores privados, academias, profesionales del ramo) y que, no obstante, suele generar espectaculares resultados allí donde se aplica. En Estados Unidos, por ejemplo, el 4 por ciento de todos los niños son educados en casa y obtienen

unas calificaciones en lectura, ciencias naturales, matemáticas y sociales que, como media, son superiores a los del 86 por ciento de la población, incluso ajustando los resultados por el distinto perfil socioeconómico de cada estudiante (Ray, 2009). La prohibición y restricción del *homeschooling* suele justificarse bajo el argumento de que dificulta la socialización de los niños, pero, nuevamente, la evidencia (Ray, 2004) muestra que el grado de madurez y socialización de los niños educados fuera de los circuitos escolares tradicionales es muy superior al de los niños escolarizados (además, si la auténtica razón por la que los Estados prohíben el *homeschooling* fuera la falta de la socialización de los alumnos, no prohibirían también el *flexi-schooling*, esto es, la escolarización únicamente parcial en casa).

Obviamente, no se trata de sugerir que lo ideal sea que todo alumno se eduque en casa, sino simplemente mostrar que actualmente el Estado prohíbe o frena alternativas educativas perfectamente válidas e incluso superiores en cuanto a resultados. Y las prohíbe sin otra razón que garantizarse el monopolio de la educación. No deberían subsistir grandes dudas de que existe un enorme potencial de mejora a través de la experimentación descentralizada de nuevos modelos formativos, y la única manera de explotar ese potencial es permitiendo el libre emprendimiento y la libre competencia entre los distintos modelos de enseñanza, tanto los que ya existen como los que podrían llegar a existir. Es decir, la única forma verdaderamente eficaz de experimentar es privatizando y liberalizando la oferta de servicios educativos.

Cómo funcionaría la demanda de educación en ausencia del Estado

Los conocimientos que transmite la educación poseen una doble vertiente: por un lado, podemos considerarlos como un bien de consumo que satisface las necesidades directas del estudiante (la pasión por aprender); por otro, podemos verlos como un bien de inversión que nos permite comprender y relacionarnos de un mejor modo con nuestro entorno. Caracterizar de este modo a la educación es útil porque pone de manifiesto algo que visiones mucho más románticas de la enseñanza suelen olvidar: si el conocimiento es un bien de consumo o un bien de inversión, su demanda no puede ser infinita. Y no puede ser infinita porque la

producción de todo bien acarrea un coste, y nadie está dispuesto a soportar costes infinitos.

Ciertamente, la idea de que incrementar el gasto y los recursos destinados a la educación es siempre algo socialmente positivo puede resultar muy atractiva, pero es falaz. Gastar más en educación supone gastar menos en otras materias: por ejemplo, sanidad, pensiones, vivienda, carreteras, etc. Si gastar más en educación siempre fuera positivo, llegaríamos al absurdo de inmovilizar el ciento por ciento de nuestra renta en actividades educativas, quedándonos sin recursos para alimentarnos o vestirnos. Por tanto, el gasto óptimo en educación —como en cualquier otra actividad— tiene sus límites. Pero ¿cuáles son esos límites?

Como bien de consumo, las personas demandan educación hasta el punto en el que deja de serles útil en relación con otros consumos alternativos. Nótese el uso del término «educación» en su sentido amplio: no sólo cursos reglados en escuelas y universidades, sino también adquisición de libros o de otro material de aprendizaje. Corresponde a cada sujeto, por consiguiente, fijar en qué momento desea dejar de adquirir más educación para comenzar a adquirir otros bienes de consumo: es cada persona quien mejor conoce cuándo alcanza ese umbral de «saturación».

Pero la educación también es un bien de inversión intangible en una doble faceta: por un lado, es una inversión dirigida a adquirir mayores conocimientos que nos vuelven más productivos y nos ayudan a generar más riqueza; por otro,

es una inversión dirigida a adquirir un certificado (o título) que nos perita demostrar a los demás que somos gente inteligente, trabajadora y disciplinada. Quien estudia ingeniería en el MIT consigue este doble activo: primero, una formación técnica de primer nivel; segundo, un certificado socialmente reconocido de que es una persona lo suficientemente competente como para haberse graduado en el MIT.

La educación es, de hecho, una inversión altamente rentable. El premio Nobel de Economía Gary Becker (1964) se dedicó a calcular la rentabilidad de la inversión personal en educación en Estados Unidos y llegó a la siguiente conclusión: cursar los estudios de secundaria proporcionaba durante las décadas de los cincuenta y de los sesenta una rentabilidad anual media del 25 por ciento y cursar

estudios universitarios del 14 por ciento. Actualmente, en la mayoría de países del mundo la tasa de retorno de estudios universitarios suele ubicarse alrededor del 10 por ciento y alcanzar el 15 por ciento en el caso de secundaria (Psacharopoulos y Patrinos, 2004). ¿Cuán relevantes son estas cifras? Supongamos que la educación secundaria dura cuatro años y que acarrea un coste anual de 10.000 euros (en forma de matrícula, libros y salarios no percibidos por estar estudiando). Si la rentabilidad anual media fuera del 15 por ciento, significaría que por estudiar en secundaria lograríamos un salario extra de 7.500 euros anuales durante cuarenta y ocho años. Asimismo, si suponemos que los estudios universitarios se extienden por un lustro y que el coste anual son 20.000 euros (de nuevo, computando matrícula y salarios no

percibidos), una rentabilidad del 10 por ciento implicaría cobrar 12.000 euros anuales, adicionales a los anteriores, durante algo más de cuatro décadas.

Siendo la educación una inversión tan sumamente rentable, parecería conveniente destinar a ella tantos recursos como sea posible: cuanto más gastemos hoy, más ricos seremos mañana. Desde esta óptica, incluso podría parecer lógico que el Estado la estimulara o forzara: más es siempre mejor. Sin embargo, existen dos poderosas razones por las que este planteamiento es erróneo.

La primera es que, tal como sucede con el resto de inversiones, que la educación sea en general rentable no significa que en todos los casos particulares lo sea. Por ejemplo, en los últimos doscientos años el mercado bursátil estadounidense ha proporcionado una rentabilidad

media del 7 por ciento, pero eso no significa que por invertir a ciegas en las acciones de una empresa en particular estemos tomando una buena decisión; al contrario, lo habitual será que en tal caso nos estemos equivocando y terminemos perdiendo parte de nuestro capital. Por eso, al igual que consideraríamos una locura el invertir cualquier cantidad de capital a ciegas en el mercado inmobiliario o en el de renta variable, también deberíamos considerarlo así en el caso de la educación. La inversión en capital humano es una inversión más que debería acometerse como todas las restantes: cada inversor debería comparar los ingresos extra derivados de alcanzar un cierto nivel formativo con los costes necesarios para alcanzarlo y, a partir de ese cálculo personal, decidir si invertir en educación o no hacerlo. Nadie está en

mejor situación que cada sujeto para conocer sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas y, a partir de ahí, estimar los beneficios y los costes esperados por decidir estudiar.

La segunda razón es que, como decíamos, la inversión en educación no es sólo una forma de adquirir nuevos conocimientos que vuelvan más productivo al sujeto, sino también una manera de adquirir un título que ofrezca señales al mercado de que eres una persona inteligente, trabajadora y disciplinada que el resto de individuos que no poseen ese título. Así pues, la elevada rentabilidad derivada de avanzar en las etapas formativas incluye tanto la rentabilidad cosechada por ser más productivo como la rentabilidad cosechada por diferenciarse del resto de trabajadores mediante un título educativo. El problema de esto

último es que, cuanta más gente posea un determinado título (por ejemplo, el título de bachillerato), menos útil resulta ese título para diferenciarse de los demás, de manera que se inicia una competición entre todos los individuos para diferenciarse del resto adquiriendo títulos superiores a los que poseen los demás: en estos casos, tener un título sigue siendo individualmente rentable, pero socialmente despilfarrador. Dicho de otro modo, en tales casos más educación no implicaría más productividad para el conjunto de la sociedad, sino la misma productividad pero acreditada de un modo mucho más caro. En jerga económica, diríamos que la sobreinversión en educación tiene «externalidades negativas», en concreto, encarecer los mecanismos de transmisión social de información.

Así pues, más gasto en educación no siempre es mejor: ello sólo será cierto cuando el coste de adquirir nuevos conocimientos sea inferior a la utilidad o a la riqueza adicional que proporcionan esos nuevos conocimientos. Y, como ya hemos expuesto, nadie está en mejor situación para conocer si cada individuo ya está consumiendo o invirtiendo demasiado (o demasiado poco) en educación que cada uno de los individuos que consumen o invierten en su educación. Nótese que, incluso en tales condiciones, el conjunto de individuos podrían invertir «demasiado» en educación durante «demasiado» tiempo (si es que su motivo para invertir en educación sólo es el de diferenciarse del resto), pero a largo plazo esta situación terminará revirtiendo: cuanto más cara se vuelva la educación como mecanismo de

diferenciación, menos individuos estarán dispuestos a (o serán incapaces de) pagar los elevados precios de los títulos superfluos, y el conjunto de personas comenzará espontáneamente a desinvertir en esa porción de educación que no sirve para incrementar su productividad. Lo que no tiene sentido es que el Estado prolongue artificialmente esta demanda subsidiando la educación o incluso volviéndola gratuita para el usuario a costa del resto de contribuyentes.

Al cabo, repitamos que el Estado no puede ofrecer «gratuitamente» la enseñanza desde el momento en que ha de pagar a los profesores, al personal no docente o a los proveedores del centro de enseñanza. Lo que en realidad hace el Estado que proclama la gratuidad de la educación (ya sea ofertando plazas en las escuelas públicas o subvencionado a

escuelas privadas) es no cobrarle «directamente» al estudiante por los servicios educativos que recibe a cambio de obligar al contribuyente (que será el propio estudiante o sus padres) a sufragarlos. Nadie regala nada: simplemente, los costes del sistema se trasladan sobre una persona que no necesariamente ha de coincidir con el beneficiario del servicio o que, aun en el caso de que coincida, no puede renunciar a recibir el servicio a cambio de ahorrarse el coste. El problema de esta falsa gratuidad que desvincula la percepción del beneficio con la asunción de su coste es que tiende a sobredimensionar la demanda de servicios educativos, tanto en su vertiente de bien de consumo como de bien de inversión.

En cuanto a bien de consumo, ¿qué sucedería si, por ejemplo, el Estado aumentara los impuestos para convertir «en gratuito» un material educativo básico como son los libros (no sólo manuales, sino también novelas)? Pues que la demanda de libros a un coste de cero euros sería muy superior a la actual. ¿Sería ese un gasto que los ciudadanos desearan hacer? No, porque en el momento actual no están dispuestos a gastar un porcentaje mayor de su renta en adquirir libros, dado que la utilidad adicional que les reporta un libro no compensa el coste de adquirirlo. ¿En qué cambiaría eso si el Estado les obligara a incurrir en ese coste? En nada: simplemente, los ciudadanos se verían forzados a adquirir más libros de los que necesitan a costa de renunciar a otros bienes que les resultan más valiosos.

En cuanto a bien de inversión, el análisis coste-beneficio que todo estudiante debería realizar para decidir si le conviene, o no, afrontar ese gasto, queda totalmente distorsionado. En un ejemplo anterior vimos que un individuo estaría claramente dispuesto a estudiar una carrera universitaria con un coste anual de 20.000 euros si le proporcionaba un sobresueldo anual de 12.000 euros hasta su jubilación. Imaginemos que ese sobresueldo anual se reduce a 2.000 euros: por ejemplo, porque se trata de una carrera donde hay saturación de graduados y los empresarios no están dispuestos a abonar un sobresueldo apreciable por esa formación. ¿Debería esa persona cursar la carrera? No: sería una inversión ruinosa en la que perdería dinero. En esta situación, los incentivos sociales y personales están bien alineados: hay

saturación de graduados y se reduce el número de estudiantes de esa carrera por su pobre rentabilidad. Pero ¿qué sucede si el Estado subsidia esa carrera y al estudiante sólo le cuesta 5.000 euros anuales? Pues que la decisión racional de los estudiantes sería la de cursarla porque, de hecho, le proporcionaría una rentabilidad anual media del 7 por ciento. El Estado, por tanto, desalinea los incentivos personales y sociales al continuar cebando el gasto innecesario en educación.

Mas, en realidad, los problemas de la socialización estatal del gasto educativo son todavía mayores. Como ya vimos, la educación es un sector muy proclive al despilfarro: dado que los títulos educativos son herramientas de diferenciación, la tentación para iniciar una competición de *titulitis* es muy grande. Así, cuantos

más títulos posean los demás, más títulos tendrá que poseer uno para destacar sobre el resto, independientemente de si esos títulos son de utilidad dentro del proceso productivo o no lo son. Los únicos contrapesos naturales que existen frente a este despilfarro generalizado de recursos son, por un lado, que los centros educativos sean lo suficientemente flexibles y creativos como para, al tiempo que elevan los precios por puro efecto señalización, también eleven la calidad de la formación ofrecida (redundando en un mejor capital humano); por otro, que el sector privado descubra nuevos mecanismos de diferenciación para los trabajadores mucho más baratos que los títulos de instituciones reputadas; y, en última instancia, que al estudiante ya no le salga a cuenta incurrir en tan desproporcionado gasto y deje de buscar

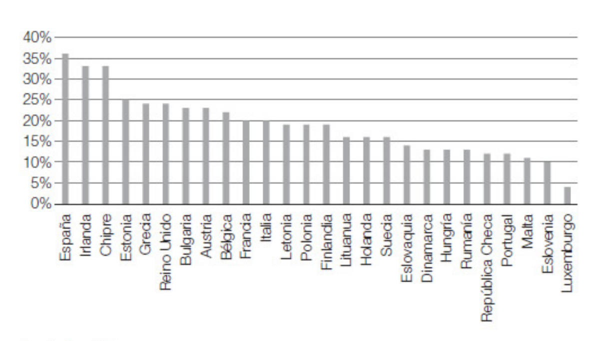
diferenciarse por esa vía. El problema es que cuando buena parte de los gastos en educación están subvencionados y controlados por el Estado, esos frenos naturales o no llegan a entrar en funcionamiento o lo hacen de manera mucho más tardía.

Por consiguiente, el Estado no sólo no puede suplantar a los ciudadanos para decidir cuándo éstos quieren más educación, ya sea como bien de consumo o como bien de inversión, sino que el efecto más común del gasto público en esta rúbrica será el de convertirse en una enorme subvención al despilfarro de recursos para prolongar la estéril competencia por la diferenciación entre trabajadores titulados. Un indicador bastante aproximado del despilfarro en educación lo obtenemos a través de las estimaciones de trabajadores

sobrecualificados, es decir, de trabajadores que tienen un nivel de formación superior al del empleo que están desempeñando. ¿Cuál es el propósito de invertir en formación más de lo necesario para ocupar un trabajo? Desde luego, puede haber buenas razones que no pasen por el mero despilfarro: uno puede aspirar a promocionar en el futuro o uno puede estar interesado simplemente en adquirir nuevos conocimientos. Pero, en general, unas elevadas tasas de sobrecualificación indican un exceso de inversión en educación. En Occidente, esas tasas de sobrecualificación se suelen situar por encima del 20 por ciento (en España, casi el doble), lo que indica una notable y superflua sobreinversión en educación; sobreinversión a la que, desde luego, han contribuido notablemente los múltiples

subsidios estatales (en forma de enseñanza «gratuita» o muy subvencionada para el usuario).

Trabajadores sobrecualificados en 2011



Fuente: Eurostat.

En definitiva, la demanda de servicios educativos sólo tenderá al uso razonable de los recursos si el beneficiario de esos servicios es, a su vez, quien soporta íntegramente sus costes, es decir, cuando

no se tienden a socializar costes (educación pública) y a privatizar beneficios (sobresueldos privados): por eso, el Estado no debería subsidiarla.

¿Sería la educación privada únicamente para los ricos?

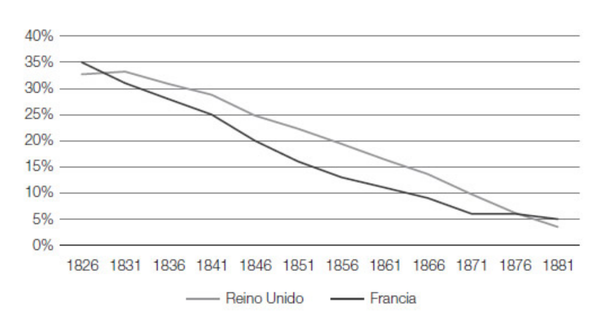
En realidad, el argumento más extendido a favor de la educación pública no se basa en que sea más eficiente que la educación privada, sino en su mayor equidad: en el temor generalizado de que, si la educación fuera privada, «sólo los ricos podrían estudiar», dinamitando la promoción social y consolidando las desigualdades heredadas de renta. Pero ¿es verdad que, con una educación privada, la inmensa mayoría de la

población se vería abocada a depender de las ayudas estatales para poder escolarizar a sus hijos? No, ni mucho menos.

Ya de entrada hay que señalar que no fue la educación pública y obligatoria la que sacó a Europa del analfabetismo sino, al contrario, la riqueza extraordinaria que generó la Revolución Industrial y que permitió, entre otras cosas, que las familias pudieran permitirse escolarizar a sus hijos y comprar libros (hasta entonces, bienes de lujo para las clases populares). No en vano, el analfabetismo en Reino Unido y en Francia ya había caído desde el 50 por ciento a comienzos del siglo XIX a menos del 10 por ciento en 1870, fecha a partir de la cual William Forster en Reino Unido y Jules Ferry en Francia comenzaron a aprobar las leyes que decretaban la escolarización obligatoria para los niños mayores de seis años

así como la progresiva «gratuidad» de la educación. En cambio, Claudio Moyano instauró en España la educación pública y obligatoria a partir de 1857 y, sin embargo, el analfabetismo no descendió del 10 por ciento en nuestro país hasta 1970.

Tasa de analfabetismo



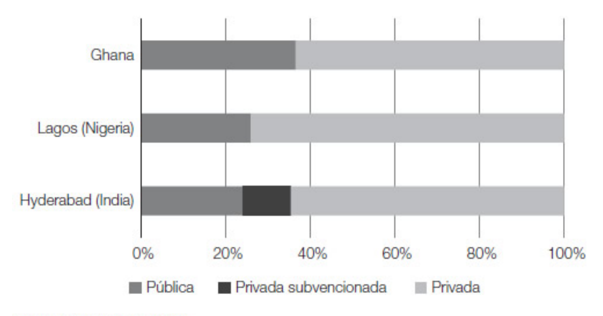
Fuente: West (1978) y Houdailles (1985).

En suma, durante la Revolución Industrial, la educación privada no quedó restringida a la alta burguesía, sino que benefició de lleno a las clases populares, mientras que la educación pública tuvo escasa o nula influencia a la hora de extender la alfabetización a esas clases populares.

Pero no es necesario retroceder ciento cincuenta años para encontrar ejemplos de educación privada beneficiosa para toda la sociedad y no sólo para los más ricos. A comienzos del siglo XXI, el profesor universitario y especialista en política educativa, James Tooley, se trasladó a algunos de los países más pobres del planeta (India, Nigeria, Ghana y Kenia) con el propósito de estudiar cómo se instruían y escolarizaban los ciudadanos más pobres dentro de esos países ya de por sí pobres. Los resultados

que obtuvo el profesor Tooley (2005) les sorprendieron a muchos aunque, como a continuación veremos, son de puro sentido común. Primero, entre el 60 y el 70 por ciento de los alumnos de esos países estaban escolarizados en instituciones privadas financiadas en su práctica totalidad por los padres de esos mismos alumnos y no por fondos estatales, ya que en algunos casos el coste mensual de la escolarización era de apenas 5 dólares.

Porcentaje de alumno por tipo de escuela



Fuente: Tooley y Dixon (2005).

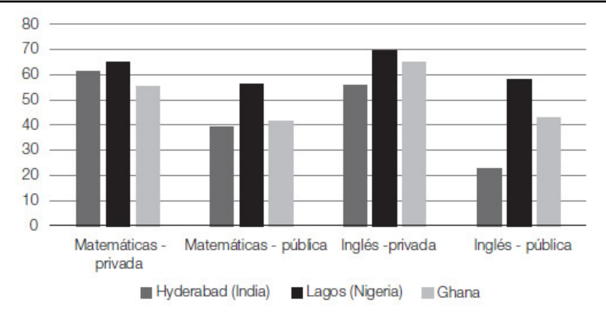
Segundo, las escuelas privadas contaban con mucha mejor infraestructura que los centros estatales. En la siguiente tabla podemos encontrar el porcentaje de centros privados que en cada uno de estos países reseñados contaba con un determinado servicio básico para la enseñanza; entre paréntesis aparece el porcentaje de centros públicos que contaban con ese mismo servicio.

	India	Ghana	Lagos
Agua potable	97,3 % (57,5 %)	71,1 % (54,1 %)	55,7 % (47,4 %)
Sillas	74,7 % (7 %)	51 % (50,3 %)	84,5 % (83,2 %)
Electricidad	51,1 % (11,1 %)	35,5 % (23,9 %)	66,9 % (33,3 %)
Aseos	96,9 % (51,9 %)	70 % (62,7 %)	85 % (86,7 %)
Biblioteca	19,2 % (1 %)	14,1 % (7,9 %)	44,1 % (40,7 %)
Ordenadores	27,4 % (1,6 %)	20,7 % (3,3 %)	43,7 % (2,9 %
Absentismo o inactividad del profesor	6,7 % (25,4 %)	30,6 % (43,3 %)	12,8 % (32,7 %)

Fuente: Tooley y Dixon (2005).

Tercero, las calificaciones de los alumnos en los centros privados eran notablemente superiores a las de los centros públicos:

Calificaciones en matemáticas e inglés



Fuente: Tooley y Dixon (2005).

¿Cómo es posible que los ciudadanos pobres de los países pobres accedan en su mayoría a la educación a través de centros privados que, para más inri, son de mejor calidad que los centros estatales? Pues básicamente porque la letanía de que «la educación privada es sólo para los ricos» carece de todo sentido. Dos datos bastarán para demostrarlo.

El primero: casi el 70 por ciento de los costes de la educación son los salarios de los profesores. En 2011, por ejemplo, las Administraciones Públicas españolas gastaron 50.300 millones de euros en educación, de los cuales 34.300 millones se dirigieron a remunerar al profesorado. ¿Qué sucedería en un país donde los centros educativos fueran totalmente privados pero sus matrículas resultaran tan desproporcionadas como para quedar fuera del alcance del 90 por ciento de la población? Pues que las escuelas privadas estarían vacías, carecerían de ingresos y no podrían abonar el salario de sus profesores. Y, obviamente, su respuesta a esta situación sería bajar el precio de la matrícula y, a su vez, bajar los salarios a los profesores. Por puro sentido común, si maestros y profesores perciben un salario cercano a la media de

un país, la inmensa mayoría de la población que cobre un salario cercano a esa media podrá hacer frente a unos costes educativos que son, repetimos, básicamente salariales (y en caso de que no se pudiera, bastaría con aumentar el número de alumnos por profesor para redistribuir entre más cabezas el coste salarial).

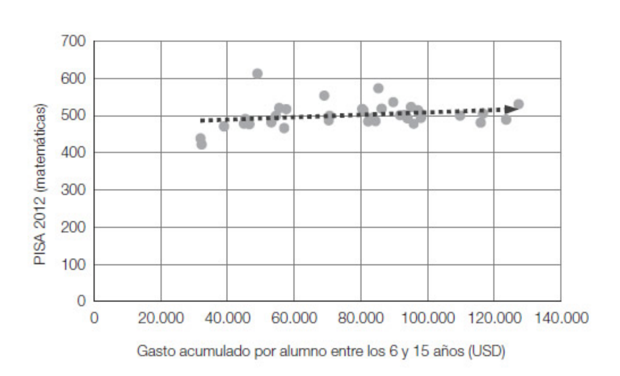
De ahí que la educación privada resulte accesible a casi todo el mundo, con independencia de que estemos en un país rico o en un país pobre (o en una época pobre como la Revolución Industrial o en una época más rica como la actual): en los países pobres los salarios de la ciudadanía son mucho más bajos que los de los países ricos, pero por ese mismo motivo también los salarios del profesorado son mucho más bajos (y, por tanto, también lo son las matrículas en la

escuela privada). La educación sólo se vuelve inaccesible cuando los salarios medios de los profesores se alejan enormemente de la media salarial de un país y cuando la ratio de alumno por profesor se mantiene rígida, pero esto únicamente sucede cuando estas condiciones no las determina el mercado (es decir, sus clientes) sino el Estado: en el estudio de James Tooley, por ejemplo, descubrimos que pese a su menor demanda y sus inferiores resultados, los salarios de los profesores en los centros públicos triplicaban a los de sus colegas en los centros privados.

Pero ¿acaso unos profesores mejor pagados no proporcionan una mejor enseñanza? Evidentemente, una muy mala remuneración del profesorado tiene consecuencias negativas tanto a corto como a largo plazo: a corto plazo, unos

profesores muy mal pagados terminan desmotivados; a largo plazo, los bajos salarios sólo atraerían al sector educativo a aquellos trabajadores menos productivos y peor formados. Por consiguiente, es obvio que sí existe alguna relación entre salarios y calidad de la enseñanza. Ahora bien, también debería resultar de sentido común que, a partir de cierto nivel, las mayores subidas salariales ya no mejoran apreciablemente la calidad de la enseñanza, sino que son simples «capturas de rentas» por parte del personal docente. En otras palabras: que los profesores deban estar bien pagados no significa que deban estar extraordinariamente bien pagados frente a otras categorías profesionales. De hecho, la evidencia nos indica que, más allá de un

mínimo, existe muy poca correlación entre el gasto por alumno y los resultados académicos.



Fuente: Informe PISA 2012.

Basta acudir al Informe PISA 2012 para constatar que, más allá de unos desembolsos mínimos imprescindibles para mantener el sistema educativo en funcionamiento, no existe correlación alguna entre gasto por alumno y resultados académicos. En el siguiente gráfico se

representa la relación entre gasto acumulado por alumno entre los seis y los quince años y el resultado obtenido en PISA 2012: la relación es casi nula (si corrigiéramos el gasto educativo por la renta per cápita de cada país, la relación sería completamente nula). Como dato ilustrativo: España gasta por alumno casi un 50 por ciento más que Polonia, pero España ocupa el puesto 33 en PISA 2012 y Polonia el 14.

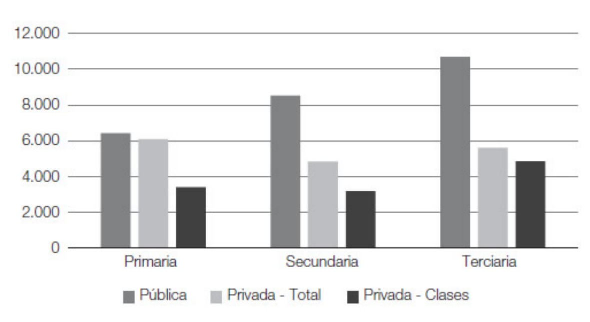
Si nos sumergimos dentro del caso específico de España, nos topamos con esta misma realidad. Pese a que en todos los estudios de PISA los centros privados obtienen una mejor puntuación que los centros públicos (incluso descontando el efecto derivado del nivel sociocultural de sus alumnos), los costes de una plaza escolar en los centros privados no concertados es aproximadamente la mitad

que en los públicos: en 2010, unos 4.000 euros frente a los 7.800 euros de una plaza en la pública. Conviene matizar que éste es el coste total del servicio educativo, incluyendo no sólo la prestación de las clases lectivas, sino también toda una serie de servicios supletorios como transporte, comedor, libros, uniformes, actividades extraescolares, etc. Asimismo, el coste de la privada también incluye el efecto derivado de eliminar las subvenciones públicas que perciben los centros no concertados (algo menos del 10 por ciento de sus ingresos totales).

Por niveles educativos, las mayores diferencias de costes se dieron en la enseñanza universitaria y en la secundaria (del 47,5 por ciento y del 43 por ciento respectivamente), siendo menores (del 6 por ciento) en la primaria.

En realidad, empero, los costes de la educación en un mercado libre serían sustancialmente inferiores a los aquí observados, por dos motivos esenciales: uno referido a la demanda y otro referido a la oferta. El primero es que la clientela objetiva de los colegios privados no concertados en España son personas de clase media-alta: ciudadanos que, además de pagar una ingente cantidad de impuestos en el infierno fiscal español, son capaces de detraer todos los meses de su sueldo una suma de dinero suficiente como para hacer frente a las matrículas de sus hijos (es decir, un público que paga dos veces la educación de sus hijos). Por consiguiente, el precio actual de la escuela privada está sesgado al alza porque el poder adquisitivo de sus clientes también lo está.

Coste anual por alumno



Fuente: INE y Eurostat. Los datos de la enseñanza privada son del curso 2011-2012 y los de la enseñanza pública de 2010.

Pero, sobre todo, la razón decisiva por la que se abaratarían los costes es de oferta. Gran parte de los costes actuales se deben a rigideces regulatorias que obligan a que, incluso los colegios totalmente privados, proporcionen la enseñanza de un modo específico: por ejemplo, todos los alumnos tienen que escolarizarse obligatoriamente a partir

de los seis años durante cinco días y 25 horas semanales en aulas con un máximo de 25 alumnos y donde los profesores tienen que impartir un programa absolutamente reglado por el Estado. ¿Qué sucedería con respecto a los costes si permitiéramos que cada centro educativo modificara autónomamente, y en libre competencia, las horas y días lectivos, el número de alumnos por aula, las asignaturas a impartir o los métodos con los que se imparten? Verbigracia, ¿qué sucedería si las jornadas lectivas se redujeran a la mitad, o pudieran impartirse en parte (o en su totalidad) desde internet, o se suprimiera la prestación de algunas asignaturas que los padres consideran poco importantes para la formación del alumno (las llamadas popularmente «marías»)?

Es difícil hacer un cálculo exacto, pero podemos hacernos una idea atendiendo en el gráfico anterior al coste privado de lo que es propiamente la plaza escolar (suprimiendo, por tanto, todos los complementos y actividades extraescolares): en todos los casos —incluida la educación primaria— se sitúa en la mitad del coste actual de una plaza en la pública y en algunos casos —como la secundaria— prácticamente en un tercio.

Con todo ello, podríamos estar hablando de un precio medio por plaza escolar inferior a los 3.500 euros anuales; un coste que ni remotamente quedaría fuera del alcance de la gran mayoría de españoles. Recordemos que el sueldo más común en España es de 15.500 euros y que los impuestos medios abonados por un sueldo modal superan los 9.000 euros. Una pareja donde los

dos padres estén trabajando por 15.500 euros estarían pagando más de 18.000 euros en impuestos, pudiendo holgadamente hacer frente a la escolarización de sus hijos (la media de hijos en España es de 1,3 por mujer); si uno de los dos no trabajara, entonces podría adoptar alguna de las fórmulas de flexibilización de la oferta educativa de las que acabamos de hablar (por ejemplo, el *flexi-schooling* o la educación online), rebajando todavía más el coste.

En suma, es un mito que «la educación privada es sólo para los ricos». Es el Estado —sus regulaciones y sus altísimos tributos— los que impiden que la inmensa mayoría de contribuyentes españoles puedan permitirse llevar a sus hijos a los colegios privados de su elección. Pero nada hay en la naturaleza de la enseñanza privada que la vuelva

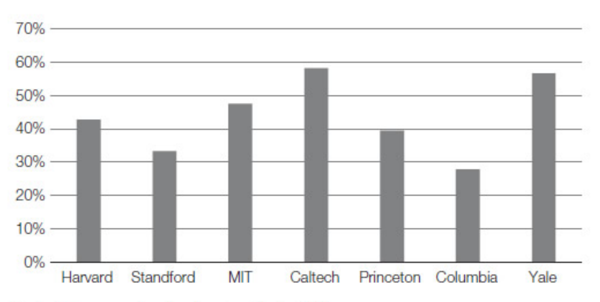
inaccesible a la mayor parte de la población: incluso entre los pobres de los países más pobres.

Por supuesto, lo anterior no significa que no pueda haber casos en los que incluso esta muy asequible educación privada quede fuera del alcance de algunas familias, pero existen mecanismos paliativos para estas excepciones (insisto en remarcar que son la excepción, no la norma dentro de un mercado libre).

Por un lado, las propias instituciones educativas u otras fundaciones benéficas privadas pueden encargarse de conceder becas a sus mejores estudiantes. Por ejemplo, las principales universidades privadas del mundo becaron en 2012 a alrededor de la mitad de sus alumnos, cubriendo como media entre el 40 por ciento y el 50 por ciento del total de las matrículas (lo que significa que

muchos alumnos pudieron estudiar de manera completamente gratuita). La razón no sólo es la fama que les otorga a estas universidades el contar con egresados de prestigio, sino que la beca puede quedar subordinada a que el alumno trabaje o investigue durante parte de su jornada para la universidad (tengamos presente que una porción creciente de los ingresos de las universidades privadas proceden de proyectos de investigación privados y públicos en los que necesitan contar con buenos profesionales). En cierto modo, pues, las becas son como un largo curso de aprendizaje financiado por la empresa para captar a excelentes trabajadores.

Becas sobre total de matrícula



Fuente: Informes anuales de cada universidad en 2012.

Por otro lado, el propio estudiante se puede endeudar para acceder a sus estudios universitarios. Al fin y al cabo, como ya hemos visto, la educación es un activo (capital humano) que proporciona una alta rentabilidad (de entre el 10 por ciento y el 15 por ciento anual), de modo que no debería resultar descabellado que el alumno se endeudara durante algunos años al 4 por ciento o 5 por ciento de intereses para hacer frente a esa inversión. La inversión en educación no debería ser

vista como algo muy distinto a la compra de una vivienda: sin embargo, a pesar de que el coste de la educación es bastante menor al de una vivienda y su rendimiento muy superior, la mayoría de la gente acepta como una práctica normal y razonable el hipotecarse para comprar una casa pero vería como algo aberrante el endeudarse para pagarse los estudios.

Y, por último, ya hemos comentado que en el presupuesto del Estado mínimo habrá una rúbrica de «asistencia social» que podría utilizarse para solventar subsidiariamente aquellos reducidos (probablemente inexistentes) casos de estudiantes con pocos recursos que podrían quedar excluidos del sistema.

Conclusión

La educación es, desde luego, un bien económico muy importante, pero no más importante que otros que ya son objeto de libre pacto y cooperación dentro del mercado (como los alimentos o la vestimenta). Aunque décadas de propaganda estatista han terminado por convertir en dogma que la educación debe ser provista o controlada por el sector público, no hay ninguna buena razón para ello y sí hay muy poderosos motivos para que se convierta en un sector completamente libre y desregulado: la escuela privada tiende a ser mucho más barata que la pública, la competencia entre empresarios de la enseñanza adapta con flexibilidad la oferta educativa a las necesidades cambiantes y particulares de los alumnos y el estudiante tiende a minimizar el sobregasto estéril en educación.

Pero, sobre todo, una educación fuera de las garras del Estado es una educación mucho más libre: es un sistema donde cualquiera puede ofertar su particular programa de enseñanza y cualquiera puede demandarlo sin censuras ni inquisiciones por parte de los nuevos guardianes de la ortodoxia educativa.

11

Cultura y arte

La riqueza y la seguridad financiera les proporcionan a los artistas el espacio para rechazar los valores sociales establecidos. El bohemio, el vanguardista y el nihilista son productos del capitalismo. Todos ellos se han valido de formas de libertad e inventiva que son únicas en el mundo moderno.

TYLER COWEN

> No puede existir libertad artística y literaria allí donde el gobierno determina qué debe ser creado.
>
> LUDWIG VON MISES

El progreso intelectual y humano de una sociedad no sólo depende del nivel de educación que recibe, sino de la producción cultural que desarrolla. En cierto modo, el acervo cultural podría reputarse como el rostro estético de una sociedad, como su expresión más elevada y perdurable que permite a los miembros de un grupo identificarse y reconocerse como tales. No son pocos quienes opinan, de hecho, que la cultura en sus diversas

manifestaciones —literatura, arte, música, cine e incluso, para algunos, deportes— cohesiona la sociedad y ennoblece al ser humano. Existen, por consiguiente, razones para considerar la producción y la difusión cultural como manifestaciones positivas de una sociedad sana.

Ahora bien, son muchos quienes, paradójicamente, opinan que la cultura no puede dejarse «en manos de la sociedad» (o como suelen expresar: «en manos del mercado») y defienden algún tipo de intervención estatal que la ampare y la promueva. Los motivos son diversos pero podrían dividirse en dos grandes grupos: por un lado, los hay que opinan que el libre mercado no remunera suficientemente al artista, de manera que tenderá a generarse menos cultura de la deseable; por otro, los hay que creen que

el capitalismo subordina la producción artística al dinero, corrompiendo con ello el ideal cultural.

En suma, la tesis de ambos grupos es que el libre mercado es incapaz de generar una cultura en una cantidad y con una calidad suficientes y que, en aras de contrarrestar esta lacra, se hace necesario que el Estado intervenga con tal de proporcionar autonomía financiera a los intelectuales (tanto para que sean independientes a la hora de componer cultura como para que cuenten con los medios suficientes para ello). En este sentido, los dos tipos de intervenciones preferidas y que a continuación analizaremos son las subvenciones a la cultura y el establecimiento de copyrights. Pero antes conviene explicar por qué, en contra de la opinión de buena parte de los intelectuales, el capitalismo de libre

mercado constituye el marco óptimo para el florecimiento de las distintas formas culturales.

Cómo se promovería la cultura en ausencia de Estado

Toda producción intelectual es fruto del trabajo de artistas o grupos de artistas inmersos en un determinado ambiente socio-cultural. La motivación de estas personas puede ser diversa —dinero, fama, autorrealización...—, pero todos ellos desarrollan su actividad buscando establecer algún tipo de relación con su público. La relación entre los productores y consumidores de cultura es poliédrica y compleja (algunos productores responden pasivamente a la

demanda cultural de los consumidores, otros intentan enfrentarse y socavar sus gustos, y algunos buscan simplemente recibir realimentación de su público para ir mejorando), pero todos tratan de establecerla de alguna manera: el arte y la cultura no pueden entenderse sin la comunicación entre el productor y su público. Es decir, para el florecimiento cultural hace falta tanto que el artista disponga de los medios materiales necesarios para confeccionar su obra como que sea capaz de volverla accesible para su público. En este sentido, el capitalismo fomenta tanto las condiciones que permiten un incremento de los medios materiales en manos de los intelectuales como la ampliación, especialización y sofisticación de la demanda cultural.

En cuanto a la disponibilidad de medios materiales, el capitalismo proporciona tanto recursos materiales como recursos financieros para que el autor pueda elaborar su obra. El avance tecnológico y la acumulación de capital han permitido reducir enormemente el coste de creación, almacenamiento y reproducción de las manifestaciones culturales: comparemos simplemente el coste de escribir y reproducir a mano un libro antes de la invención de la imprenta con el coste actual de escribirlo en el ordenador, distribuirlo por internet a todos los rincones del planeta y leerlo en reproductores electrónicos; o comparemos el coste de componer y reproducir una sinfonía de Mozart antes de los fonógrafos (cuando cualquier composición tenía que representarse in situ por toda la orquesta) con el coste actual de efectuar

miles de copias en archivos mp3 y escucharlas incluso en el teléfono móvil. Es evidente que la tecnología y la acumulación del capital propias del capitalismo abaratan la disponibilidad de medios materiales para crear cultura y que permiten que, a día de hoy, casi cualquier individuo pueda tratar de convertirse en un artista. En cierto modo, el capitalismo ha actuado como Prometeo entregándole el fuego de la creación cultural al hombre corriente.

Pero, además, el capitalismo también dota al creador cultural de recursos financieros para poder dedicar tiempo y esfuerzo a su producción. De entrada, sin una amplia división del trabajo es simplemente imposible que aparezcan intelectuales que enriquezcan nuestro acervo cultural: en aquellas sociedades donde todo el mundo tiene que dedicarse

a, por ejemplo, la producción de alimentos, nadie dispone de tiempo para especializarse en escribir poesía, pintar un cuadro o dirigir una película; sólo cuando una sociedad se vuelve tan rica que puede «eximir» a parte de sus ciudadanos de la carga de trabajar en la satisfacción de sus necesidades básicas más inmediatas, es cuando esa parte de los ciudadanos puede dedicarse a explorar sus sensibilidades estéticas. Sin división del trabajo y sin capitalismo (la una no puede existir sosteniblemente sin el otro) no podría haber ningún tipo de arte, salvo el que fuera instrumental para desarrollar sus ocupaciones (como las pinturas rupestres). Ahora bien, el intelectual no solamente quiere tener la opción de desarrollar su ingenio, sino que aspira a hacerlo autónomamente, y para ello necesita contar con fondos propios

suficientes como para sobrevivir mientras concibe su obra (y ello a pesar de que artistas tan notables como Miguel Ángel, Rembrandt, Mozart o Beethoven, trabajaban a cambio de dinero y fueron capaces de ofrecernos algunas de las obras cumbres de la cultura occidental).

De nuevo, el capitalismo promueve por diversas vías una creciente independencia financiera del intelectual, de modo que no esté atado a un único mecenas que pretenda controlar y dirigir su creatividad: primero, la reducción del número de horas de trabajo permite la existencia de artistas aficionados o de profesionales a tiempo parcial; segundo, el ahorro y el aumento de la riqueza patrimonial de las familias favorece que los hijos puedan no sólo estudiar durante más años, sino dedicar ese tiempo de formación a cultivarse como artistas; y

tercero, el capitalismo multiplica las opciones de captación de capital, recurriendo incluso a los propios consumidores finales del material cultural (por ejemplo, el llamado *crowdfunding* por el que se sufragan muchos cortos o videojuegos, o la venta por fascículos de una novela).

Con todo, esta última opción de financiación podrá no satisfacer a muchos artistas, cuyo objetivo es precisamente el de cambiar, y no el de plegarse, a las convenciones y gustos estéticos de la sociedad actual. Mas, justamente en este punto, el libre mercado contribuye a ampliar, especializar y sofisticar la demanda cultural y, al hacerlo, amplía el abanico de opciones disponibles para el artista: la globalización y la extensión de las redes de distribución mundiales facilitan enormemente que cada autor pueda

buscar su propio nicho de consumidores a los que dirigirse inicialmente para luego influir sobre otras personas. Dicho de otro modo, el creador cultural ya no necesita satisfacer el gusto de las masas para poder financiar su obra (salvo que el coste de ésta sea desproporcionadamente elevado, como las superproducciones de Hollywood), sino que pueden orientarse a un grupo relativamente pequeño de consumidores dispersos por distintas regiones del planeta. A buen seguro, cualquier artista de mediana calidad puede encontrar un grupo de varios miles de seguidores entre varios miles de millones de personas: y, sobre esa reducida base inicial, puede cimentar su influencia sobre el resto de la sociedad. De hecho, gracias a la riqueza que genera el capitalismo, el número de personas capaz de apreciar (alfabetización y creciente

educación) e interesarse por la cultura (con tiempo libre para ello) también va en aumento.

En suma, el capitalismo ofrece las condiciones idóneas para que florezca una cultura diversa, expansiva e independiente dentro de cada sociedad. Esto no significa necesariamente que los artistas que emerjan dentro de ese marco institucional vayan a ser exitosos a la hora de desarrollar arte de calidad: simplemente significa que cuentan con las condiciones óptimas para hacerlo. Sin embargo, la percepción general de la mayor parte de los intelectuales es que el capitalismo es incompatible con el progreso cultural y que cada vez el arte es de menor calidad. ¿A qué se debe este marcado pesimismo cultural de gran parte de los intelectuales? Los motivos son diversos y

en gran medida dependen de cada persona en particular, pero sí existen ciertos sesgos comunes.

Primero, el ser humano se educa en una cultura determinada que ha terminado por ser dominante debido a diversas circunstancias históricas, mientras que los nuevos artistas suelen tratar en parte de subvertir el orden cultural establecido: es normal, pues, que las élites culturales establecidas observen con desconfianza, desagrado e incomprensión las nuevas tendencias culturales que reputan como competencia directa de lo que ellos representan; también es normal que esas élites desprecien la cultura popular que emerge de las masas, aun cuando parte de esa cultura popular pueda terminar convirtiéndose en cultura de la élite (un caso célebre es el del *jazz* o incluso el *rock and roll*).

Segundo, muchos artistas tienden a caer en el error de equiparar el precio o el éxito comercial de sus obras con su calidad intrínseca, por lo que desconfían del juicio que emite el mercado asignando valores monetarios: dejando de lado el caso de artistas arrogantes que se crean miembros de una oligarquía intelectual con derecho natural a obtener ganancias por encima del resto de ciudadanos, sí es cierto que el mercado no debe entenderse como un tribunal que enjuicie la calidad estética de una obra. A lo sumo, el mercado ofrece una aproximación de cuál es en un momento determinado la percepción social sobre una obra: pero las percepciones sociales no sólo no tienen por qué acertar siempre, sino que los gustos y parámetros estéticos varían con las épocas. Por ejemplo, conocido es que Van Gogh no

logró vender un solo cuadro durante su vida pero que, actualmente, algunos de los cuadros más caros de la historia (como el *Retrato del doctor Gachet* o *Lirios*) son suyos: la calidad de la obra del holandés era la misma a finales del siglo XIX que ahora, pero su percepción social cambió. Si el artista es, en cierto modo, un revolucionario estético, no debería extrañarse de que al comienzo pocos reconozcan su valía, pero esto será independiente de la organización económica en la que se halle sumergido.

En definitiva, el capitalismo proporciona el marco adecuado para el progreso cultural: multiplica los medios materiales y financieros a disposición del artista y sofistica el perfil de la demanda al mejorar el acceso del público a la educación (Cowen, 2000; Esplugas, 2008). Mas, en última instancia, el éxito o fracaso del

desarrollo intelectual dependerán de cómo la vanguardia intelectual utilice su ingenio y creatividad para generar obras de calidad.

Por qué el Estado frena el desarrollo cultural

Las críticas contra el marco de libertad cultural representado por el capitalismo han conducido a muchas personas a defender la participación directa del Estado en la promoción del desarrollo cultural. Se suele argumentar que el desarrollo artístico posee externalidades positivas sobre la educación de la sociedad y que se trata de un legado que las generaciones actuales donan a las futuras. Supuestamente, pues, la intervención estatal en la cultura, subvencionándola,

manteniendo los museos, conservando el patrimonio histórico, creando medios de comunicación públicos o concediendo monopolios intelectuales *(copyright)* a los artistas, quedaría justificada para incentivar la producción artística.

Sin embargo, las intervenciones estatales en la cultura tienden a generar incentivos perversos que fosilizan el progreso artístico. Por un lado, las subvenciones a la cultura socavan la motivación intrínseca del artista para desarrollar obras de calidad, degenerando en un mero rentista funcionarial que vive del gobierno por el hecho de producir cualquier obra. Por otro, las subvenciones estatales tienden a reducir hasta en un 80 por ciento las donaciones privadas al arte, desplazando la soberanía desde el ciudadano al político: los estadounidenses, por ejemplo, donan diez

veces más dinero para apoyar el arte y la cultura que sus pares franceses.[*] Además, no olvidemos que los consumidores de arte suelen ser las clases adineradas de una sociedad, de manera que las subvenciones estatales constituyen una redistribución regresiva (de pobres a ricos) de la renta; de ahí que, a pesar de la subvención a la cultura española, las diferencias de consumo y prácticas culturales entre Estados Unidos y España no sean muy distintas:

	España	EEUU
Música clásica	7,7 %	8,8 %
Danza	6,1 %	5,6 %
Ópera	2,6 %	2,1 %
Museos	37,9 %	21 %
Teatro no musical	14,4 %	8,3 %
Teatro musical	4,6 %	15,2 %
Lectura de al menos un libro al año	58,7 %	54,5 %
Cine	49,1 %	59,3 %
Concierto de jazz	2 %	8,1 %
Tocar un instrumento	8 %	12 %
Practicar danza	3,5 %	5,1 %
Practicar escritura	7,1 %	5,9 %
Practicar actuación	2,1 %	1,4 %

Fuente: National Endowment for the Arts (2012) y Encuesta de hábitos y prácticas culturales 2010-2011 del Ministerio de Educación y Cultural.

Los museos estatales constituyen otro ejemplo de apoyo político al arte. Mencionar la palabra «museo» parece implicar necesariamente una institución regentada por el Estado, pero lo cierto es que en Estados Unidos la mayoría de museos, galerías o pinacotecas son privadas y que, incluso en España, alrededor de un tercio de los museos son privados según el European Group on Museum Statistics. Tal como recuerda Bruno Frey

(2000), los museos privados tienen esencialmente cuatro ventajas sobre los estatales. Primero, su financiación es voluntaria (a partir del cobro de entradas, gestión profesional de su colección de arte y donaciones privadas) en lugar de coactiva (impuestos). Segundo, los directivos de museos privados poseen incentivos para promover activamente la curiosidad cultural de la población (mediante publicidad o exposiciones atractivas) por cuanto los visitantes del museo constituyen su base de ingresos; en cambio, los museos estatales carecen de autonomía e interés para incentivar las visitas, pues sus ingresos proceden del presupuesto público. Tercero, los museos privados también tienden a preocuparse por las comodidades no culturales de los visitantes, haciendo la visita al museo lo más agradable posible. Y,

por último, los museos privados gestionan profesionalmente su colección de arte (por ejemplo, aquellos cuadros que atraigan escasa atención del público y sean de poco interés para la galería serán vendidos en el mercado para poder adquirir otros que constituyan un mayor reclamo); en cambio, los directores de museos estatales no tienen ningún interés en gestionar su colección, pues los ingresos que pudieran obtener con ello no permanecen en el museo sino que van a parar al erario público (así, por ejemplo, el Museo de El Prado apenas expone 1.150 de los 8.600 cuadros que posee en inventario, sin que tenga interés alguno en realizar el valor de esas obras jamás expuestas).

La intervención del Estado también se considera indispensable para la conservación del llamado patrimonio

histórico de un país; en especial aquellos sitios calificados como Patrimonio de la Humanidad por parte de la UNESCO. De nuevo, nuestra intuición parece sugerir que el Estado debe desempeñar un rol predominante a la hora de proteger el patrimonio histórico, pero el problema es que, en realidad, el patrimonio histórico puede ser tan desproporcionadamente amplio que ni siquiera el político puede garantizar una protección total, de modo que su tarea se reduce, más bien, a decidir qué activos patrimoniales reciben fondos para su conservación y cuáles no. Y no parece haber buenos motivos para que sea el político, en lugar de la sociedad, quien escoja qué patrimonios conservar y cuáles no hacerlo. Además, como también pone de manifiesto Bruno Frey (2011), la señalización política de determinados activos patrimoniales

como preferentes (especialmente a través de su inclusión en la lista de la UNESCO) suele acarrear efectos nocivos como su deterioro extraordinario por concentración de nuevos turistas. La solución óptima para el patrimonio histórico es su gestión por parte de la comunidad dentro de la que se halle o, en su caso, por parte de aquel propietario individual al que le pertenezca (como suele suceder, por ejemplo, con las iglesias o ciertos castillos y palacios): debería ser cada propietario individual o comunal —distrito, barrio o ciudad— quien seleccionara qué activos patrimoniales conservar con sus propios fondos y cuáles deben ser las condiciones de acceso a ese patrimonio (horarios, precios, precauciones, etc.). La idea de que los propietarios dejarían deteriorar su valioso patrimonio histórico equivale a pensar que dejaría deteriorar

su infraestructura municipal o incluso sus viviendas: en tanto los ciudadanos y los turistas valoren su historia (y lo hacen, como indican los fortísimos flujos de turismo cultural), el patrimonio se conservará. Por ejemplo, el National Trust de Reino Unido —al que ya nos hemos referido por su labor de protección del medio ambiente— también se dedica a la salvaguarda del patrimonio histórico británico: en concreto, bajo sus dominios se hallan más de 200 edificios históricos, 50 monumentos industriales, 12 faros, 19 castillos e iglesias, 57 aldeas, 25 trojes medievales y más de 830.000 libros, manuscritos, pinturas, esculturas, mobiliario o fotografías; todos ellos convenientemente cuidados, restaurados y abiertos al público. No es un caso único: otra fundación enteramente privada, el National Trust for Historic Preservation

de Estados Unidos, se dedica a captar fondos y voluntarios para rehabilitar sitios históricos del país (en 2013, manejaron cerca de 50 millones de dólares y contaban con 750.000 miembros y 300.000 voluntarios).

Otra forma por la que el Estado pretende influir positivamente sobre el desarrollo cultural de un país es a través del establecimiento de medios de comunicación públicos. En España, por ejemplo, hay más de 30 canales de televisiones y otras tantas emisoras de radio dependientes del Gobierno central y de las administraciones autonómicas con un coste presupuestario superior a los 1.000 millones de euros anuales. La justificación de esta financiación coactiva de medios de comunicación estatales por parte del contribuyente suele ser doble: por un lado, se sostiene que estos canales tienen

la misión de promover la lengua o la cultura regional, por lo que, por definición, su público objetivo será reducido y no podrán desarrollarse sin la ayuda del Estado; por otro, y quizá más importante, se insiste en que los medios privados no ofrecen programación de calidad, sino sólo telebasura. En el fondo, pues, lo que se está señalando es que los medios públicos tienen que reeducar a los ciudadanos, «enseñándoles» a que aprecien programas de calidad que giren especialmente alrededor de la propia cultura.

El argumento puede tener su aparente lógica, pero sigue sin ser suficiente para justificar la financiación coactiva de un medio de comunicación (incluyendo las subvenciones públicas a los medios privados). Primero, porque si un grupo de personas quiere reeducar a sus

compatriotas, lo que debe hacer es recaudar por sí solo los fondos necesarios y montar su propio canal temático: si el sector estuviera liberalizado (como debería estarlo), crear una televisión o una radio sería muy asequible, como ilustra la legión de televisiones locales que había por toda España antes de que el «apagón analógico» obligara a cerrarlas o la multitud de radios piratas que a día de hoy siguen operando a espaldas del control administrativo. Con internet, además, esos costes de emisión se reducen a un monto casi marginal (sobre todo en el caso de medios focalizados en la transmisión de ciertos valores o de cierta cultura, que no deberían requerir de carísimas superproducciones). Segundo porque, aun cuando un canal público ofrezca programación «de calidad», la gente simplemente puede escoger no

sintonizarlo: si desde el comienzo los ciudadanos no deseaban visionar esa programación «de calidad» (de ahí que ningún empresario privado se lanzara a la aventura de ofrecerla), no parece probable que comiencen a hacerlo por el hecho de que la ofrezca un medio estatal; es decir, los ciudadanos pueden simplemente seguir refugiándose en la «telebasura» ofertada por el sector privado, resistiéndose así a ser «reeducados» por los burócratas de turno. Tercero, porque el término «calidad» hacia el que se debe reeducar a la gente es bastante subjetivo: ¿los Juegos Olímpicos (o el deporte) son programación de calidad? ¿Y los documentales de animales? ¿Y el cine español? ¿Y las series estadounidenses de entretenimiento? ¿Y los programas sobre nuevas tecnologías? ¿Y la retransmisión de un baile regional? ¿Y cualquier

contenido que se emita en la lengua local? Cada cual tiene su propio concepto de calidad y lo que unos aclaman como un logro cultural, otros lo detestan como un atentado contra la cultura (precisamente en ello consiste la competencia cultural que ya hemos analizado). No tiene, pues, mucho sentido obligar a un ciudadano a pagar por unos programas que son juzgados como «de calidad» por otros ciudadanos: la mayoría de quienes reclaman medios públicos de calidad para reeducar a las masas en el fondo simplemente quieren que sean esas masas las que les subvencionen lo que ellos entienden por programación de calidad; es decir, desean no soportar en solitario el coste del medio de comunicación (en términos de tiempo de publicidad o de cuota de suscripción) que solo a ellos les gusta.

Pero, además, existe un último e inquietante argumento en contra de financiar televisiones públicas que busquen reeducar a las masas: la línea entre reeducación y adoctrinamiento es extremadamente delgada, sobre todo cuando la televisión se halla en manos del Estado. ¿Debemos confiar a unos políticos, ansiosos por mantenerse en el poder manipulando a los votantes, el deber de reeducar a las masas a costa de esas masas? Contamos con suficiente experiencia al respecto en países totalitarios o autoritarios (incluso en países democráticos) como para desconfiar de la conveniencia de esa medida. Es verdad que son muchos quienes esperan que, con las debidas garantías constitucionales, los medios de comunicación estatales puedan ser independientes de la manipulación política y que, por tanto, sirvan no

sólo para culturizar a la población, sino incluso para ofrecer una información «objetiva» e independiente de los intereses de partidos políticos y de lobbies empresariales. Pero nuevamente se trata de una ingenua justificación de los medios de comunicación estatales. Primero porque se suele confundir independencia con objetividad: que un medio público sea independiente (que sea regentado por funcionarios inamovibles, por ejemplo) no implica que sea objetivo; si los trabajadores tienen un sesgo ideológico —y todos lo tienen, en un sentido o en otro—, la información que transmitirán estará filtrada por ese sesgo; en otras palabras, puede que sea posible crear una televisión independiente de los intereses de empresarios y políticos, pero no es posible crear una medio independiente de los intereses de sus trabajadores.

Segundo, porque lo realmente importante no es que un medio sea objetivo, sino que los televidentes sean conscientes de que no es objetivo: es decir, que duden de todo lo que escuchen por saber que toda la información ha sido previamente maquetada a gusto del emisor; crear la sensación de objetividad cuando no existe (ni puede existir) tal objetividad supone anestesiar el pensamiento crítico de los espectadores y empujarles a que se plieguen al mensaje «oficial» del medio estatal. Y, tercero, porque hoy en día, gracias a internet, cualquier ciudadano que desee estar informado dispone de una abundantísima variedad de fuentes donde contrastar, comparar y refutar todos los datos a su alcance; encapsular la revolución informativa de las últimas décadas en un boletín oficialista que sintetice, desde un

medio público, «la verdad objetiva» que deben aprehender los ciudadanos no sólo es una estrategia anacrónica y peligrosa, sino condenada al fracaso.

Por tanto, no hay ninguna justificación razonable para que los contribuyentes sufraguen coactivamente un medio de comunicación estatal: su mantenimiento acarrea riesgos de control y manipulación política más que flagrantes y, en contrapartida, no resulta ni mucho menos necesario para prestar los servicios positivos que se le podrían reputar —culturización de la sociedad e independencia informativa—; a la postre, estos objetivos pueden lograrse de un modo mucho más descentralizado, abierto, asequible e inocuo mediante el uso de las nuevas tecnologías dentro del marco de un mercado libre.

Por último, la otra herramienta de protección cultural con la que cuentan los Estados es la legislación de *copyrights*. Ésta impide que cualquier individuo o empresa pueda comercializar la obra de un autor sin su consentimiento: el *copyright* no protege contra el plagio (éste es un problema distinto), sino contra la reproducción ajena del trabajo de un autor; mientras que cualquiera puede en la actualidad editar y vender *El Quijote* sin remunerar a los herederos de Cervantes o vender un DVD con las sinfonías de Beethoven sin abonarles derechos a sus descendientes, nadie tiene permitido hacer lo propio con la obra de un artista actual protegido por *copyright*. Al igual que sucede con las patentes, suele creerse que éste es imprescindible para que el autor pueda rentabilizar su obra y, por tanto, posea

suficientes incentivos para desarrollarla; pero, al igual que sucedía con las patentes, el monopolio intelectual es innecesario para estimular la estructura de libros o la composición musical, tal como exhaustivamente ponen de manifiesto Boldrin y Levine (2010). Existen numerosas alternativas para que el autor pueda explotar su obra sin necesidad de prohibir su edición por terceros: venta por fascículos, sello de aprobación del autor sobre una editorial, venta de ejemplares firmados, acuerdos de exclusividad con distribuidores, conciertos, conferencias, etc.

Pese a lo que pudiera pensarse, no existe evidencia histórica de que la implantación de los *copyrights* —o sus distintas extensiones en plazo— hayan contribuido mínimamente a incrementar la producción cultural de los autores: en

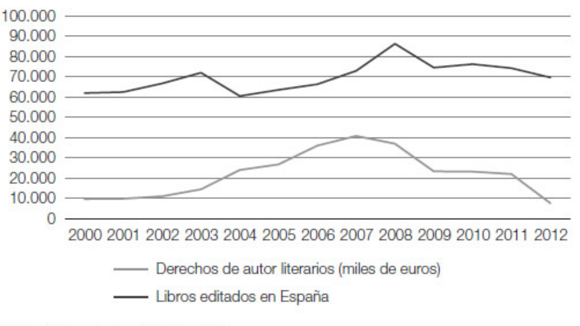
Estados Unidos, por ejemplo, se estima que la última extensión de la duración de la protección de los *copyrights* en un 40 por ciento apenas contribuyó a incrementar los ingresos esperados para el autor en un 0,33 por ciento y, obviamente, el número de obras registradas no ha experimentado variación alguna. De hecho, en algunos campos, como el de la música clásica, la evidencia disponible indica que el número de compositores se redujo tras la generalización del *copyright*.

En España, verbigracia, entre 2000 y 2007, los derechos de autor recaudados por el Centro Español de Derechos Reprográficos (CEDRO) se multiplicaron por cuatro (es decir, aumentaron un 300 por ciento), pese a lo cual los libros editados en España sólo crecieron un 40 por ciento (de hecho, buena parte del

incremento de los *copyrights* se debió, simplemente, a que se publicaron más libros). Desde el año 2007, los derechos de autor han caído a los niveles más bajos de toda la serie 2000-2012 y la publicación de libros, si bien ha descendido, sigue situándose en la media de esa serie.

En definitiva, el *copyright* es un ejemplo más de monopolio intelectual que encarece y dificulta el acceso a la cultura para las masas populares (éste encarece el precio de la copia y, además, la vuelve menos disponible cuando el editor monopolista decide descatalogarla) y que imposibilita que otros autores utilicen ese bagaje para aumentar su propia producción intelectual (las compilaciones de relatos o de ensayos o, por supuesto, la imitación creativa no son posibles sin el consentimiento del autor original).

Derechos de autor y libros publicados



Fuente: Ministerio de Educación e INE.

Parecería lógico, pues, que el Estado no adoptara dos políticas enfrentadas: por un lado, subvencionar el acceso a la cultura; por otro, encarecer artificialmente su coste concediéndoles a los intelectuales un monopolio de explotación sobre su obra. Pero el Estado responde a objetivos de lobbies contradictorios y,

por ello, adopta políticas contradictorias. Al igual que en el resto de sectores, tampoco debería intervenir en la cultura.

12

Pensiones

Si los individuos, en lugar de haber dedicado sus cotizaciones sociales a financiar la Seguridad Social, las hubiesen ahorrado, el actual stock de capital del país sería mayor. Ese ahorro se habría invertido de maneras muy diversas, siguiendo el criterio de sus propietarios o de sus asesores. El resultado final habría sido una mayor inversión productiva, un mayor

> flujo de renta y una sociedad más libre, más responsable y más próspera.
>
> MILTON FRIEDMAN

> Dale un pez a un hombre y comerá un día, enséñale a pescar y comerá toda su vida
>
> PROVERBIO CHINO

Junto con la educación y la sanidad, las pensiones constituyen una de las patas básicas del llamado Estado de Bienestar. Para muchos ciudadanos, resulta incomprensible que el Estado pueda desentenderse de la situación de los ancianos

y, en consecuencia, defienden un sistema estatal de pensiones. Sin embargo, la alternativa a las pensiones públicas no es que los mayores se vean condenados a la pobreza, sino una sociedad donde el ahorro y la capitalización personal constituyan la base de la prosperidad futura para todas las personas.

Cómo se articularían las pensiones de jubilación en ausencia de Estado

Las energías y capacidades del ser humano se van marchitando conforme envejece. Las aptitudes para vivir de la renta que uno es capaz de generar con su propio trabajo terminan indefectiblemente declinando. Pero, salvo accidente imprevisto, este declive no se produce

por sorpresa, sino que es una constante del ciclo vital del ser humano desde que el mundo es mundo. De ahí que los individuos dispongan de capacidad para planificar su jubilación: dado que todos, sin excepción, terminaremos viendo cómo se deteriora nuestra capacidad de generación de riqueza, parece lógico que todos, sin excepción, tratemos de prepararnos para ese momento.

La manera prudente de hacerlo es a través del ahorro personal: mientras el ser humano es productivo, puede apartar una porción de la renta que genera con el propósito de reservarla para el futuro. Ahora bien, dado que uno puede comenzar a ahorrar décadas antes del momento de su jubilación, resulta poco aconsejable aparcar en una cuenta corriente todo el capital que va salvaguardando: lo inteligente parece ser emplear ese capital

ocioso para generar con él riqueza adicional que pueda a su vez ahorrarse y que incremente nuestro patrimonio futuro. En otras palabras, la forma habitual de preparar la jubilación es la de ahorrar mientras nuestras habilidades y energías nos permitan generar renta con nuestro trabajo, invertir ese ahorro y reinvertir los rendimientos de ese ahorro: una operación que financieramente se conoce como capitalización de nuestra renta o de nuestro ahorro.

La capitalización del ahorro redunda en claras ventajas para el individuo: no sólo por cuanto le permite disfrutar de un cuantioso patrimonio y de unas apreciables rentas en el momento de su jubilación, sino porque ese patrimonio también le sirve para otros menesteres. Por un lado, el trabajador disfrutaría de autonomía para jubilarse

tempranamente una vez hubiese amasado un capital que juzga suficiente para cubrir sus necesidades; incluso para tomarse algunos años sabáticos durante los cuales reforzar o reciclar su formación. Por otro, el patrimonio actuaría como seguro frente a los más diversos accidentes que puedan aquejarle a lo largo de su vida laboral (enfermedad, accidente, pérdida de puesto de trabajo, obsolescencia de su capital humano, etc.). Y, por último, en tanto en cuanto sería titular del patrimonio amasado, tras su fallecimiento podría legarlo a su cónyuge viudo o a sus descendientes. Es lo que se conoce como «una sociedad de propietarios» (Merino, 2006b).

Pero la capitalización del ahorro también conlleva importantes ventajas para el conjunto de la sociedad: cuanto mayor sea el volumen de inversión y de

capital acumulado, mayor será la productividad de los agentes económicos, esto es, mayor será su capacidad de generar renta y de ahorrar, entrando así en un círculo virtuoso de prosperidad (más inversión lleva a más renta, más renta a más ahorro, y más ahorro a más inversión).

El sistema estatal de jubilación

El sistema público de pensiones actualmente vigente en casi todo el planeta guarda, empero, escasa relación con el que acabamos de describir. Lejos de promover la capitalización del ahorro de cada individuo, los Estados actuales proceden a efectuar una redistribución

intergeneracional forzosa de ese ahorro: es lo que se conoce como sistemas de reparto o sistemas *pay-as-yougo*.

En concreto, el Estado abona las pensiones de los jubilados actuales no mediante la renta que se derive del patrimonio que esos jubilados acumularon durante sus años mozos, sino del cobro de impuestos a los trabajadores actuales. Dicho de otro modo, es la generación presente de trabajadores la que abona las pensiones a la generación presente de jubilados. A cambio de ello, evidentemente, cuando la generación presente de trabajadores se convierta en la generación futura de jubilados, la generación futura de trabajadores cubrirá sus pensiones. Se trata, pues, de ir pagando y cobrando sobre la marcha (*pay-as-you-go*): las fuerzas productivas de hoy

sostienen a los dependientes de hoy y las fuerzas productivas de mañana sostendrán a los dependientes de mañana.

En España, por ejemplo, cada trabajador abona a la Seguridad Social casi el 30 por ciento de su sueldo para sufragar las pensiones de los jubilados y, a cambio de ello, va devengando un derecho de prestación futuro que, a día de hoy, está programado para que termine siendo del siguiente modo: jubilación a los sesenta y siete años con una pensión equivalente al sueldo medio de los últimos veinticinco años (ese sueldo medio se conoce como «base reguladora») siempre y cuando se haya estado cotizando treinta y siete años (si se han cotizado menos años, la pensión va siendo un porcentaje progresivamente menor de la base reguladora). Sucede, sin embargo, que esas condiciones de acceso a las pensiones se han

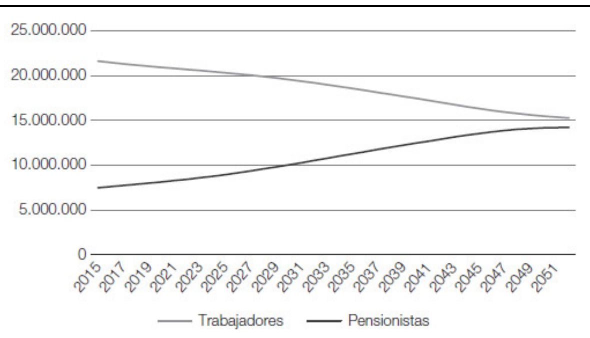
ido modificando de forma habitual por el Estado en los últimos treinta años: en 1984, por ejemplo, los trabajadores tenían derecho a jubilarse a los sesenta y cinco años (no a los sesenta y siete), su base reguladora se calculaba a partir de los dos últimos años de salario (no de los últimos veinticinco) y apenas se requerían ocho años (no treinta y siete) para acceder a la pensión máxima; además, la misma cotización a la Seguridad Social servía para financiar la sanidad pública (cosa que ya no sucede desde 1994, momento en el que pasó a financiarse a partir del resto de impuestos).

Este deterioro de las condiciones de acceso a las pensiones no se ha producido por mera ineptitud de nuestros políticos, sino porque los ingresos del sistema de reparto dependen de dos factores —la población en edad de

trabajar y la productividad de los trabajadores— que no han sido capaces de compensar la evolución de los otros dos factores que determinan el gasto —el número de pensionistas y la pensión media prometida—. Dicho de otro modo, dado que los trabajadores actuales pagan las prestaciones de los pensionistas actuales, si el número de pensionistas crece mucho más rápido que el de trabajadores, sólo hay dos formas de mantener el sistema: o incrementando lo que produce y paga cada trabajador o reduciendo lo que cobra cada pensionista.

El número de personas entre dieciséis y sesenta y cuatro años era en España casi ocho veces superior en 1961 al número de personas de más de sesenta y cinco; en 2011, esa ratio bajó de cuatro. Dado que la productividad entre 1961 y 2011 no aumentó lo suficiente como para

seguir costeando las generosas condiciones de jubilación prometidas a los españoles, no quedó otro remedio que ir empeorándolas. El problema está en que esa ratio seguirá disminuyendo a un ritmo harto preocupante: en 2051, las series demográficas del Instituto Nacional de Estadística proyectan que se sitúe en 1,4. El siguiente gráfico, de hecho, habla por sí solo: en él se recoge la evolución prevista por el INE del número de personas mayores de sesenta y siete años (es decir, ya considerando el retraso en la edad de jubilación) así como una proyección muy optimista del número de ocupados (asumiendo que el 70 por ciento de la población entre dieciséis y sesenta y siete años posee un puesto de trabajo, las tasas de empleo máximas alcanzadas hasta ahora por España).



Fuente: INE y elaboración propia.

Claramente, España atravesará un invierno demográfico que pondrá en serio riesgo el sistema de reparto de pensiones: a menos que la productividad de los trabajadores se más que duplique durante las próximas cuatro décadas, ni siquiera podrán mantenerse las pensiones medias actuales. Por ejemplo, si en el año 2050, el 70 por ciento de los españoles en edad de trabajar disfruta de un empleo a un salario medio real de

32.200 euros anuales (lo que equivaldría a un crecimiento real de los sueldos del 1 por ciento al año desde 2014), la Seguridad Social apenas podrá abonar una pensión media de 10.500 euros por mayor de 67 años, cuando hoy está abonando una cercana a los 12.000 por mayor de 65 años: es decir, bajo estos nada pesimistas supuestos, la pensión no sólo se reduciría en términos relativos frente al salario medio, sino incluso en términos absolutos.

El problema, con todo, no es específico de nuestro país, sino que es intrínseco a todo sistema de reparto. Al fin y al cabo, el sistema de reparto nació en Alemania con Otto von Bismarck en 1889, cuando la esperanza de vida de los alemanes rondaba los treinta y ocho años, y originalmente se estableció la edad de jubilación en los setenta años.

En Estados Unidos, la implantó Franklin Delano Roosevelt en 1935 para los mayores de sesenta y cinco años, cuando la esperanza de vida en el país era de sesenta y uno años. Es verdad que estas cifras se hallan sesgadas a la baja por la alta mortalidad infantil de la época, pero aun así la esperanza de vida de un estadounidense de veinte años de edad en 1935 sólo ascendía hasta los sesenta y ocho años.

En definitiva, la creación de los sistemas de reparto estuvo originalmente vinculada al establecimiento de una red de protección estatal para aquellas personas que excepcionalmente rebasaran los sesenta y cinco años y carecieran de patrimonio, y no como el mecanismo estándar para financiar la jubilación de todos los trabajadores. El problema es que la inercia lo ha terminado convirtiendo

en aquello para lo que no estuvo inicialmente concebido, mutando así en un gigantesco esquema piramidal o Ponzi (las pensiones dependen de que el número de trabajadores afiliados a la Seguridad Social siga creciendo y cubriendo las obligaciones devengadas por los anteriores afiliados): los fraudes de Forum Filatélico y Afinsa en España o de Bernard Madoff en Estados Unidos no se distinguen en la práctica del sistema público de pensiones, salvo porque no resultaba obligatorio participar en ellos.

A partir de aquí existen dos tipos de soluciones. La primera es llevar el sistema de reparto hasta sus últimas consecuencias: grosso modo, se trataría de no prometer ninguna pensión predeterminada a los jubilados, sino simplemente de repartir cada año entre ellos el dinero que se recaude de los afiliados a la

Seguridad Social. Dado que en el futuro el número de trabajadores decrecerá y el de pensionistas se disparará, este sistema público sostenible sólo sería capaz de proporcionar pensiones asistenciales, cercanas a garantizar la subsistencia y poco más.

La segunda es regresar al sistema de libre mercado que se habría desarrollado en ausencia de injerencias estatales: la capitalización de las pensiones.

El sistema de capitalización

Como ya hemos tenido ocasión de comentar, capitalizar las pensiones es la práctica natural que habrían seguido los individuos para preparar su jubilación: básicamente, ahorrar e invertir su renta a

lo largo de toda su vida laboral. No en vano, incluso con el sistema de jubilación público en vigor, muchos individuos siguen ahorrando e invirtiendo con el propósito de complementar las magras pensiones que el Estado les promete. De lo que se trataría, por consiguiente, es de adoptar esa misma práctica para aquella porción de nuestra renta que el Estado nos arrebata con el pretexto de sufragar la Seguridad Social.

Ahora mismo, las cotizaciones a la Seguridad Social dirigidas a financiar el sistema de pensiones ascienden al 28,3 por ciento del salario de un trabajador por cuenta ajena (además, el salario se ve gravado a cuenta de la Seguridad Social por ocho puntos adicionales dirigidos a cubrir el desempleo, la formación profesional y el Fondo de Garantía Salarial). Eso significa que un trabajador que

percibe un sueldo modal de 15.500 euros, está transfiriéndole al sistema público de pensiones casi 4.400 euros anuales. Si el sueldo de ese trabajador se mantiene constante a lo largo de su vida laboral y cotiza durante treinta y siete años, podrá jubilarse a los sesenta y siete con una pensión anual de 15.500 euros: habrá aportado 4.400 euros anuales durante treinta y siete años para percibir desde los sesenta y siete años una renta anual de 15.500 euros. Si en lugar de trabajar y cotizar durante treinta y siete años lo ha hecho durante cuarenta o cuarenta y cinco, esas aportaciones adicionales se pierden: una persona que haya estado afiliada durante cuarenta y cinco años habrá aportado al sistema 35.000 euros adicionales que una

persona que haya cotizado treinta y siete años y, sin embargo, ambas percibirán la misma pensión.

La cuestión que tenemos que plantearnos es qué sucedería si, en lugar de insertar esas aportaciones coactivas dentro del sistema piramidal de las pensiones estatales, el trabajador hubiese destinado ese capital a adquirir activos reales o financieros. Podemos hacernos una idea mirando la evolución histórica de las bolsas mundiales: la rentabilidad media de las bolsas mundiales desde 1900 hasta la actualidad se ha ubicado en torno al 5,5 por ciento anual, una vez descontada la inflación (Credit Suisse, 2014). Si capitalizamos un ahorro anual de 4.400 euros al 5,5 por ciento durante treinta y siete años, obtenemos que el trabajador se jubilaría a los sesenta y siete años con un patrimonio financiero de

525.000 euros. Tan sólo extrayendo una rentabilidad anual del 3 por ciento a partir de ese momento, su pensión anual ascendería a 15.750 euros, algo más elevada que aquella que ahora mismo promete el sistema público (si, en cambio, la rentabilidad anual siguiera siendo del 5,5 por ciento, la pensión anual alcanzaría los 29.000 euros, casi el doble que el sistema público).

El resultado podrá parecer poco espectacular: si a los sesenta y siete años migramos a activos más conservadores que proporcionen una rentabilidad inferior al 3 por ciento anual, la pensión finalmente percibida bajo un sistema de capitalización será prácticamente la misma que bajo un sistema de reparto. ¿En qué sentido puede afirmarse que el sistema privado sea superior al estatal?

Primero, el trabajador alcanza la jubilación con un abundante patrimonio financiero de más de 500.000 euros. Ese patrimonio es de su propiedad y, por tanto, podrá legarlo a su cónyuge o a sus descendientes en el momento de su fallecimiento. Con el sistema estatal de pensiones, el derecho a percibir una prestación se extingue con el cotizante, con la sola excepción de las pensiones de viudedad y de orfandad (que en todo caso se extinguen con el fallecimiento de la viuda o con la mayoría de edad de los huérfanos). El Estado les arrebata a los trabajadores la posibilidad de amasar un abundante patrimonio que dote de estabilidad financiera tanto al contribuyente como a su familia.

Segundo, como ya hemos recordado, aquellos trabajadores que cotizan más de treinta y siete años a la Seguridad Social

no reciben ningún tipo de contrapartida por ello. En el caso de un sistema privado de capitalización, por el contrario, el ahorro de esos trabajadores sí se invierte y se rentabiliza, contribuyendo a una mayor pensión futura. Y la diferencia no es en absoluto baladí: un trabajador que invierta 4.400 euros anuales desde los veintidós a los sesenta y siete años terminaría acumulando un patrimonio de 850.000 euros y percibiendo una pensión anual de 25.500 euros (en lugar de 15.500 euros dentro del sistema estatal). O, por verlo desde otra perspectiva, un trabajador que hubiese comenzado a ahorrar e invertir a los veintidós años, podría jubilarse a los cincuenta y nueve años de edad (en lugar de a los sesenta y siete dentro del sistema estatal) percibiendo una renta anual de 15.750 euros anuales).

Tercero, aunque las cotizaciones estatales a la Seguridad Social a cuenta de la jubilación equivalgan al 28,3 por ciento del salario bruto, ya hemos explicado que, en virtud de otros conceptos, la cotización total alcanza el 36,25 por ciento para el trabajador por cuenta ajena. Esos otros conceptos son básicamente el desempleo y la formación profesional: es decir, una especie de seguro obligatorio para seguir percibiendo una renta en caso de desempleo. Por supuesto, y como repetiremos próximamente, el trabajador puede optar por destinar esa suma de dinero que mensualmente se le arrebata a contratar un seguro voluntario contra el desempleo; pero también cabe la posibilidad de que simplemente utilice ese capital para incrementar todavía más su patrimonio financiero y protegerse así frente al

riesgo de pérdida de empleo. Al fin y al cabo, un trabajador que cobra 15.500 euros está pagando a la Seguridad Social española unos 1.100 euros anuales en concepto de seguro de desempleo: capitalizando esas cifras al 5,5 por ciento, dispondría de un fondo patrimonial de más de 40.000 euros al cabo de veinte años, de donde podría sufragarse su propia prestación de desempleo (40.000 euros es casi el doble de la prestación por desempleo máxima que puede percibirse en la actualidad) e incluso su propia formación. Por consiguiente, si un trabajador con un salario de 15.500 euros ahorra e invierte durante treinta y siete años el 36,25 por ciento de su renta y no llega a quedarse desempleado, terminará jubilándose con un patrimonio financiero de 675.000 euros y una pensión anual de 20.200 euros.

Cuarto, en la actualidad los pensionistas se ven acechados por todo tipo de impuestos confiscatorios que reducen muy sustancialmente la pensión que perciben. Un jubilado que cobre una pensión de 15.500 euros anuales pagará en torno a 1.500 euros en IRPF y unos 2.500 euros de IVA (si consume toda su renta), lo que le deja una renta realmente disponible de 11.500 euros. Por el contrario, con la privatización de las pensiones y de casi todos los otros servicios estatales, ya vimos que bastaría con un gravamen sobre rentas o sobre el consumo del 6 por ciento, lo que dejaría la pensión resultante del sistema de capitalización en los 14.800 euros.

Y quinto y probablemente más importante: pese a las últimas reformas de las pensiones, el sistema de Seguridad Social sigue sin ser sostenible por una

simple cuestión demográfica. Inevitablemente, las condiciones de acceso a la jubilación van a seguir empeorando, tal como ha venido sucediendo en las últimas décadas. El siguiente paso terminará siendo el de alargar la edad de jubilación a los setenta, calcular la pensión a cobrar promediando toda la vida laboral y exigiendo un mínimo de cuarenta años para percibir el ciento por ciento de la pensión. Así, un trabajador con un salario de 15.500 euros que haya cotizado durante cuarenta años podría haber amasado en un sistema privado un patrimonio de 634.000 euros y una pensión anual de 19.000 euros (y no de 15.500).

Juntando estos cinco efectos, los resultados del sistema privado de capitalización de pensiones son mucho más visibles.Un trabajador que haya comenzado a cotizar a los veinticinco años, que se

jubile a los 70 y que capitalice el 36,25 por ciento de su salario, podría terminar con un patrimonio financiero de 1,5 millones de euros y una pensión después de impuestos de 41.800 euros, frente a la magra pensión de 11.500 euros después de impuestos con la que terminaría dentro del sistema de reparto y del actual Estado hipertrofiado. Evidentemente, la cifra de 41.800 euros anuales sólo se daría bajo todos los supuestos manejados, pero en todo caso sirve para ilustrar el enorme potencial que posee un sistema privado de pensiones.

Pero, además y como ya hemos indicado, el sistema de capitalización de las pensiones aumenta la disponibilidad de ahorro dentro de la economía dirigido a sufragar inversiones, esto permite incrementar la dotación de capital del país y la productividad de sus trabajadores. Un

país con una mayor dotación de capital por trabajador es un país más rico y próspero: un país que fabrica una mayor cantidad de bienes y servicios y, por tanto, donde la renta real de sus habitantes es superior a la de otros con una menor dotación de capital. El sistema de reparto de pensiones erosiona el ahorro nacional y, por tanto, el capital disponible dentro de la economía. Por ejemplo, Martín Feldstein (1974; 2002) ha estimado que el sistema público de pensiones reduce el ahorro de las familias estadounidenses en alrededor de un 50 por ciento, minorando el ahorro total de la economía y su acumulación de capital en un 35 por ciento.

El país pionero a la hora de abandonar el absurdo y antisocial sistema público de pensiones fue Chile. En 1981, gracias a la labor del ministro de Trabajo

José Piñera, el país andino inició una transición desde el sistema público de reparto al sistema privado de capitalización. Los chilenos que así lo escogieran podían migrar de uno al otro bajo las siguientes condiciones: se les reconocía un bono estatal por los años que habían cotizado hasta entonces al sistema público de reparto (el llamado «bono de reconocimiento») y se les forzaba a partir de entonces a invertir el 10 por ciento de su salario en alguna de las Administradoras de Fondos de Pensiones (instituciones financieras privadas encargadas de gestionar el ahorro y las pensiones de los chilenos).

Los resultados del modelo chileno han sido simplemente espectaculares: la rentabilidad media de las Administradoras de Fondos de Pensiones ha sido de casi el 9 por ciento anual entre 1981 y

2012, arrojando pensiones sustancialmente superiores a las que hubiese podido proporcionar el sistema de reparto. Un reciente estudio (Quintanilla, 2011) pone de manifiesto que el sistema de capitalización ha proporcionado pensiones superiores para el 88 por ciento de los hombres y el 84 por ciento de las mujeres que en 1981 tuvieron la opción de elegir entre pasarse a éste o permanecer en el de reparto. Los únicos que habrían salido ganando quedándose en 1981 dentro del sistema piramidal habrían sido aquellas personas de edad avanzada que apenas tenían tiempo para capitalizar sus rentas; pero, para el resto de ciudadanos —especialmente, según el informe, aquellos trabajadores con una menor cualificación y un menor salario—, el sistema de capitalización ha sido superior. A su vez, otro estudio

(Acuña, 2013) estima que la reforma podría haber contribuido a incrementar el ahorro nacional en un 15 por ciento de media anual y el PIB hasta en un 14 por ciento durante el período 1981-2010.

Sin embargo, a pesar de este muy notable éxito, es frecuente escuchar que las pensiones chilenas son relativamente más bajas que las del resto de países occidentales con un sistema de reparto. De hecho, es habitual citar la estadística de que la pensión que cobran los chilenos en relación con su último sueldo se encuentra por debajo de la media de la OCDE: en concreto, a finales de 2011 los jubilados chilenos cobraban una pensión equivalente al 66 por ciento de su último sueldo, frente al 72 por ciento de la OCDE (o al 84,5 por ciento de España). El dato, sin embargo, es tramposo por dos motivos: por un lado, Chile ha

experimentado en las últimas tres décadas un rapidísimo crecimiento económico (desde 1980, su renta per cápita real se ha triplicado, mientras que la de España ni siquiera se ha duplicado), de modo que es normal que la pensión labrada con el ahorro de los primeros años de salarios muy bajos no llegue a alcanzar los mucho más altos salarios actuales; y, por otro lado, tengamos en cuenta que el país andino ha logrado una tasa de reposición en las pensiones del 66 por ciento del último sueldo con sólo una cotización del 10 por ciento sobre el salario (la media de cotización a las pensiones públicas en la OCDE es del 19,6 por ciento y en España del 28,3) y con menos años de cotización (las mujeres se jubilan en Chile a los sesenta años):

obviamente, a mayor ahorro y mayores años de cotización, mayor pensión y mayor tasa de reposición.

Con todo, existe una duda más que razonable: si los sistemas de capitalización son tan maravillosos y tan superiores a los fraudulentos sistemas públicos de reparto, ¿por qué no se han implantado en todo el mundo salvo en Chile y un puñado de países más?

Objeciones contra el sistema de capitalización

Pese a la superioridad de los sistemas de capitalización, es bastante frecuente dirigir contra ellos tres tipos de críticas más o menos razonables que, en última instancia, contribuyen a perpetuar la hegemonía del esquema de reparto estatal.

Como digo, no se trata de críticas descabelladas, sino de objeciones que todo defensor de las pensiones privadas debe tomar muy en serio aunque sea para comprender mejor su funcionamiento real: el problema de la transición, el problema de los altos riesgos y el problema del crecimiento en un mundo sin natalidad.

La primera de estas críticas es que, aun cuando las pensiones privadas puedan ser preferibles a las estatales, una vez el Estado se ha adueñado del sector y ha instaurado un sistema de reparto, es prácticamente imposible dar marcha atrás: si la generación de trabajadores actuales deja de pagar coactivamente las cotizaciones a la Seguridad Social con el propósito de comenzar a ahorrar de cara a su propia jubilación, entonces los jubilados actuales se quedarán sin pensión; y si, en cambio,

los trabajadores siguen cotizando, no dispondrán de ahorro suficiente para constituirse su propia pensión privada. Indudablemente, las dificultades vinculadas a la transición desde un sistema estatal a uno privado son muy considerables, pero en ningún caso insuperables. Trataremos el asunto con mayor profusión en el capítulo dedicado a exponer cómo pasar de una sociedad estatizada a una mucho más libre: de momento, empero, tengamos en cuenta que en Chile los trabajadores sólo necesitaron ahorrar un 10 por ciento de su salario para alcanzar pensiones razonables, de modo que en España todavía quedarían casi 20 puntos de cotización a la Seguridad Social disponibles para sufragar las pensiones del año en curso.

La segunda de las críticas es que las pensiones privadas son mucho más arriesgadas e inciertas que las pensiones públicas, ya que hacen depender de la volatilidad de los mercados financieros variables tan esenciales como el momento, la cuantía y las condiciones de la jubilación; en cambio, los sistemas públicos de reparto sí permiten garantizar cuánto cobraremos y en qué fecha podremos abandonar el mercado laboral. Y, ciertamente, la mayoría de las personas siente una natural aversión a tener sus ahorros invertidos en acciones bursátiles u otros activos financieros, de modo que el manto protector del Estado parece ofrecerles una mayor seguridad. Pero esa seguridad es más aparente que real.

Primero, es falso que el Estado proporcione seguridad garantizando las pensiones: los sistemas públicos de reparto

han estado sometidos a recurrentes recortes a lo largo de los últimos cuarenta años debido a que las promesas que efectuaban los gobiernos resultaban imposibles de cumplir. Que el Estado guste de prometer mucho en todos los ámbitos no significa que vaya a honrar esas promesas: de hecho, la historia nos demuestra que tiende más bien a incumplirlas ante la estupefacción de unos ciudadanos que no supieron prever su fraudulento comportamiento.

Segundo, buena parte de la inseguridad que las personas sienten a la hora de gestionar su patrimonio se deriva de que nunca han tenido que hacerlo: la abusiva fiscalidad estatal ha imposibilitado que grandes capas de la sociedad ahorren y que, en consecuencia, no sintieran necesidad de sofisticar sus conocimientos financieros. Pero tengamos presente que

conforme un individuo amasa un patrimonio —y amasarlo es el resultado natural de la creación y acumulación de riqueza— necesariamente se verá impulsado a materializar ese patrimonio en activos que son arriesgados; en muchas ocasiones más que la propia bolsa. No en vano, los dos activos preferidos por los españoles para canalizar sus ahorros —los inmuebles y los depósitos bancarios— se han confirmado en la reciente crisis como instrumentos de un riesgo potencial superior a las acciones bursátiles: cuando tienes riqueza, exponerte a riesgos es inevitable, la cuestión es disponer de la suficiente cultura financiera como para minimizarlos.

Tercero, porque la bolsa es un activo bastante menos arriesgado de lo que suele pensarse. El conjunto de las bolsas mundiales ha ofrecido durante los

últimos ciento diez años rentabilidades anuales medias del 5,5 por ciento por encima de la inflación: por consiguiente, nadie habría perdido dinero invirtiendo en bolsa a lo largo de los últimos 110 años (al contrario, hubiese obtenido pingües ganancias). Dividiendo el siglo XX en rentabilidades medias anuales por cuartos de siglo, nos encontramos con que la rentabilidad media entre 1901 y 1925 fue del 3,3 por ciento, entre 1925 y 1950 del 4,1 por ciento, entre 1950 y 1975 del 7,6 por ciento y entre 1975 y 2000, del 8,1 por ciento: es decir, la rentabilidad fue mayor en la segunda mitad del siglo XX gracias a la ausencia de conflictos militares globales (primera y segunda guerra mundial) y a la progresiva incorporación de más países al proceso globalizador. Lo que los datos anteriores ponen de manifiesto es que a largo plazo existe

una clara tendencia a que los mercados bursátiles se revaloricen conforme la economía mundial crezca, aun cuando a corto plazo esos mercados bursátiles puedan ser muy volátiles: por ejemplo, el Standard and Poor's estadounidense ha llegado a caer un 40 por ciento en un sólo año, pero no existe ningún plazo de veinte años en los dos últimos siglos en el que no se haya revalorizado al menos un 1 por ciento anual como media (Siegel, 1998); asimismo, los fondos de pensiones chilenos llegaron a experimentar unas pérdidas medias del 22 por ciento en el crítico año 2008, pero en 2009 lograron unas ganancias del 27,7 por ciento, lo que les permitió recuperar todo el terreno perdido.

En definitiva, la bolsa no es un activo especialmente volátil e inseguro para el inversor a largo plazo. Es normal que,

ante la falta de cultura financiera, una persona se sienta incapacitada para seleccionar acciones de empresas específicas, pero precisamente para ello existen fondos de inversión gestionados por terceros o fondos de inversión que se limitan a replicar la evolución de los índices bursátiles: bastaría que esa persona inmovilizara sus ahorros en fondos diversificados entre todas las bolsas mundiales para obtener rentabilidades medias cercanas a ese 5,5 por ciento obtenido a lo largo de los últimos ciento diez años. Además, tengamos presente que lo normal es que, conforme una persona va alcanzando la edad en la que quiere jubilarse, sustituya sus activos más volátiles a corto plazo por otros activos menos volátiles (por ejemplo, acciones de grandes empresas consolidadas o renta fija), de manera que ni siquiera existe un

elevado riesgo a sufrir una importante pérdida patrimonial pocos años antes de la jubilación: por ejemplo, el tipo de fondos de inversión más conservador dentro del sistema chileno (aquel en el que capitalizan sus rentas los trabajadores más próximos a la jubilación) apenas sufrió unas pérdidas del 0,9 por ciento en el crítico año 2008.

La tercera de las críticas contra los sistemas de capitalización es con diferencia la más relevante: en su momento fue avanzada por el economista Nicholas Barr (1979; 2002) y posteriormente ha sido abrazada por personalidades como el premio Nobel Peter Diamond. El argumento es el siguiente: si la cantidad de bienes y servicios que produce un país (su PIB) no aumenta por el declive demográfico (menos gente produciendo significa menor producción total, a

menos que la productividad de los restantes ciudadanos se incremente lo suficiente), el creciente número de jubilados no podrá consumir una mayor cantidad de bienes y servicios, simplemente porque no se habrán producido; lo que enunciado de otro modo vendría a significar que, aun cuando históricamente la bolsa se haya revalorizado a tasas medias superiores al cinco por ciento anual, el PIB de una sociedad donde cada vez trabaja menos gente no crecerá apreciablemente y, por tanto, su mercado bursátil tampoco lo hará o no, al menos, a las tasas que históricamente hemos contemplado. En su versión más extrema se asegura que la bolsa no puede crecer a largo plazo por encima del PIB (aun cuando entre 1900 y 2012, el PIB mundial creciera una media del 3 por ciento y las bolsas una media del 5,5 por ciento).

Ciertamente, la objeción es razonable: a la postre, el PIB de un país crece o porque hay más gente produciendo bienes y servicios o porque cada persona produce una mayor cantidad de bienes y servicios; a menos que la productividad de las personas ocupadas aumente cada año lo suficiente como para compensar al número de personas que cada año se jubilan y dejan de producir, el PIB caerá y si el PIB cae, las rentas de los jubilados no podrán crecer mucho (pues no habrá más bienes y servicios disponibles para ser adquiridos). En el límite, si España tuviera sólo diez trabajadores y veinte millones de pensionistas, parece poco probable que los jubilados disfrutaran de un elevadísimo poder adquisitivo.

La crítica de Barr, siendo parcialmente válida, sólo sirve para recordarnos que el consumo máximo de una sociedad

está limitado por su producción y que uno de los motores de esa producción es el número de trabajadores. Pero el otro motor del crecimiento, la productividad de cada trabajador, depende de la acumulación de capital por trabajador y ésta, a su vez, de aquello que promueve el sistema de capitalización: el ahorro. A mayor cantidad de ahorro, mayores son las posibilidades de inversión y de crear nuevo capital que asista al trabajador. La cuestión, por consiguiente, es si el incremento de la productividad por trabajador servirá para compensar la reducción del número de trabajadores. Y la respuesta no puede ser unívoca: según cuál sea la tecnología disponible, la acumulación de nuevo capital «puede» compensarlo o «puede» no hacerlo.

Dicho de otro modo, hay que darle la razón a Barr en que es posible que las rentabilidades de la bolsa en una sociedad con declive demográfico sean muy inferiores al 5,5 por ciento anual y que, por tanto, las pensiones que pueda proporcionar un sistema privado dentro de ese entorno sean mucho menores a las que resultan de capitalizar la inversión a esa rentabilidad histórica del 5,5 por ciento. Ahora bien, en todo caso, las pensiones que podrá ofrecer un sistema privado de capitalización serán superiores a las que pueda sufragar un sistema público de reparto, ya que el sistema de capitalización permite maximizar el capital disponible por trabajador y, por tanto, la productividad de los trabajadores. El propio Barr, de hecho, menciona en su artículo diversas vías por las que las pensiones de una sociedad con

demografía decreciente podrían aumentar con independencia de la tipología de su sistema de pensiones; a saber: *a*) mejora de las disponibilidades de capital productivo, avanzando especialmente hacia la robotización, *b*) aumento del capital humano, *c*) fomento de la natalidad, *d*) retraso de la edad de jubilación, *e*) aumento de la inmigración, *f*) inversión del ahorro nacional en otros países con perfiles demográficos expansivos.

El asunto clave que Barr parece no querer reconocer es que todos esos catalizadores de unas mayores pensiones se potencian o se regulan más adecuadamente dentro de un sistema privado de pensiones que en uno estatal: la disponibilidad de capital (tanto para financiar nueva maquinaria como mayor formación de los trabajadores) es más abundante; el momento de la jubilación de cada

trabajador se adapta dinámicamente a las condiciones de la economía en lugar de tener que someterse a un populista proceso de negociación política; la inmigración afluye naturalmente a aquellas zonas con una mayor dotación de capital por trabajador (y, por tanto, con salarios mayores); el ahorro nacional se distribuye naturalmente hacia aquellos mercados extranjeros más rentables (entre otros motivos, porque tengan una población creciente); y la natalidad se potencia en aquellas sociedades donde las condiciones de jubilación dependen parcialmente de la cantidad de hijos que uno tenga (a mayor número de hijos, más salarios futuros que pueden coadyuvar a la digna jubilación de su padre) en lugar de depender de la cantidad de hijos «que tengan los demás». En suma: aunque nadie pueda asegurar cuáles serán las

pensiones futuras, sí puede asegurarse que para el conjunto de los ciudadanos éstas serán más elevadas bajo un sistema privado de capitalización que bajo uno público de reparto.

Lo anterior, empero, ni siquiera significa que un sistema privado de pensiones que estuviese vigente en la actualidad en España no pudiese proporcionar pensiones futuras crecientes a pesar de nuestro futuro declive de la población. La tecnología está permitiendo una expansiva mecanización de los procesos productivos, sustituyendo por máquinas a una enorme cantidad de trabajadores. Un reciente informe de Oxford Martin School (Frey y Osborne, 2013) llega a calcular que el progreso técnico previsto a día de hoy para las próximas décadas permitirá reemplazar al 47 por ciento de la mano de obra actual en Estados

Unidos: dicho de otra manera, aun cuando la cantidad actual de trabajadores se redujera a la mitad, el PIB actual del país podría mantenerse. Pero ni siquiera en España la reducción de la fuerza laboral proyectada es del 50 por ciento, sino del 25 por ciento: por tanto, a pesar del declive demográfico y sólo con el progreso técnico que hoy resulta previsible, la economía tendría un amplio margen para seguir creciendo. El único requisito para que este progreso técnico se termine materializando en una mecanización efectiva que dispare la productividad por trabajador es que haya suficiente capital como para crear esa nueva maquinaria: y el capital necesario tendría todo el sentido del mundo que procediera del ahorro de los trabajadores

actuales en preparación de su jubilación, justo lo que facilita un sistema privado de capitalización de las pensiones.

En definitiva, las habituales objeciones contra el sistema de capitalización de las pensiones no son sólidas, aunque merezcan ser tomadas en consideración. El mecanismo natural para preparar la jubilación en un mercado libre y no intervenido por el Estado es aquel que resulta preferible tanto para el propio individuo como para el conjunto de la sociedad. De hecho, aquellos que quisieran sumarse a un sistema intergeneracional de reparto sólo tendrían que constituirlo contractualmente: con toda seguridad estaría abocado al fracaso, pero lo estaría justamente porque carecería de jurisdicción para obligar a los nuevos trabajadores a sumarse a él de manera coactiva.

13

Sanidad

Cuando el Estado nos confiscó tributariamente nuestro dinero y se convirtió en nuestro gestor de compras y en nuestro médico, asumió un papel que no le correspondía. Al fin y al cabo, el Estado no fija los precios de tu automóvil, de tu ropa o de tu comida. Y, en cambio, sí fija los precios de tus médicos, de tus hospitales, de tus centros de diálisis, de tus medicamentos y de tus restantes proveedores.

REGINA HERZLINGER

La probada eficiencia del sector privado permitiría mejorar la calidad y reducir el coste de la sanidad.

MILTON FRIEDMAN

Pocos sectores le resultan tan sensibles al público como el de la sanidad. Ni siquiera la educación o las pensiones despiertan tanta cautela y afán de autoprotección como el sistema sanitario. Al fin y al cabo, de la sanidad depende crucialmente nuestra salud e incluso nuestra vida. No parece, en consecuencia, que sea el área más adecuada para hacer

experimentos liberalizadores. Máxime cuando, de acuerdo con el consenso de los expertos, la sanidad pública española es una de las mejores del mundo mientras que la sanidad estadounidense —presuntamente privada— es bastante disfuncional. ¿Qué sentido tiene proponer una privatización y liberalización de la sanidad cuando la evidencia parece apuntar a que redundaría en un empeoramiento del servicio y en un encarecimiento de los precios, especialmente en este sector tan delicado para el ciudadano?

Cómo funcionaría la sanidad en ausencia de Estado

Como en todos los casos anteriores, es complicado anticipar qué habría sucedido en un sistema sanitario que jamás hubiese sido colonizado y planificado por el Estado, pero, con bastante seguridad, sí habría exhibido determinadas características.

La salud es una condición física que se deteriora por motivos previsibles (paradigmáticamente, la edad) y por motivos relativamente imprevisibles (enfermedades y accidentes). En tanto en cuanto los seres humanos se preocupen por su salud —y se trata de una preocupación bastante sensata— tratarán de adquirir los bienes y servicios necesarios para evitar o minimizar el deterioro de su salud, previniendo los riesgos que la amenazan o paliando las dolencias que soporta.

Ahora bien, con tal de poder adquirir esos bienes y servicios, cada individuo deberá contar con un capital suficiente. En ausencia de Estado y de capacidad para coaccionar a los demás, ese capital sólo puede provenir de tres fuentes: el ahorro propio, los seguros y las donaciones de terceros.

El ahorro propio es la fuente de financiación lógica para la mayoría de gastos vinculados con el deterioro de la salud por la edad. Si somos conscientes de que en el futuro requeriremos de cuidados sanitarios y de medicamentos, tendremos que ahorrar en el presente para hacer frente a ese gasto futuro. Cuanto mayor preveamos que será ese gasto, más tendremos que ahorrar en el presente.

Por su parte, los seguros son una fuente de financiación adecuada para hacer frente a la mayoría de gastos de naturaleza imprevisible, a saber, el riesgo de que la condición sanitaria del sujeto se deteriore por desarrollar dolencias crónicas o por sufrir accidentes. Un seguro no es más que una herramienta para cubrir riesgos dentro de un grupo humano: si, como media, 10 de cada 100 personas desarrolla un cáncer, un grupo de cien personas puede asociarse para eliminar el riesgo financiero de que algunas de ellas sufran un cáncer; bastará con que todas ellas se comprometan a cubrir el coste de tratar un cáncer (pongamos 100.000 euros) cuando una de ellas lo desarrolle (es decir, cada una de las 100 personas aportaría 10.000 euros al seguro para pagar el tratamiento de las 10 que padecerán un cáncer).

Evidentemente, la prima que debe pagar cada asegurado debe estar relacionado con su riesgo relativo: por ejemplo, si el anterior grupo se fusiona con otro grupo de otras 100 personas que, en cambio, soporta el doble de riesgo de sufrir cáncer (del 20 por ciento, en lugar del 10 por ciento), la contribución individual de cada uno de los miembros de ese segundo grupo deberá ser el doble que la de los primeros. En caso contrario, las personas con un bajo riesgo de sufrir cáncer tendrán fuertes incentivos a salirse del seguro y asociarse entre ellos.

Por último, las donaciones de terceros implican que un individuo cubra los gastos sanitarios de otro individuo, ya sea por benevolencia o por interés propio (por ejemplo, para evitar el riesgo de epidemias).

Llegados a este punto, la pregunta es: ¿cuándo tendería a utilizarse cada uno de los distintos métodos de financiación? En general, la mayoría de la población trataría de optar o por el ahorro propio o por los seguros, ya que las donaciones de terceros hacen depender tu salud de la buena voluntad de otra persona. Pero, entre ambas, ¿cuál elegirían y cuándo? Podemos contestar a esta pregunta analizando un poco más de cerca el funcionamiento de los seguros.

Por su configuración, no tiene mucho sentido que los seguros cubran tres tipos de gastos sanitarios: *a*) aquellos que afecten a la totalidad del grupo, *b*) aquellos que se produzcan a discrecionalidad de una de las partes, *c*) aquellos cuyo precio sea relativamente bajo. No tiene sentido que cubran gastos que afecten a la totalidad del grupo porque

en tal caso no sirven de nada: si todas las personas dentro de una sociedad van a sufrir un cáncer y el coste de tratarlo es de 100.000 euros, todas tendrán que hacer frente a un gasto de 100.000 euros, sea cual sea el tipo de seguro que establezcan. Asimismo, tampoco tiene sentido que los seguros cubran gastos que dependan de la discrecionalidad de las partes (por ejemplo, la cirugía estética por motivos meramente caprichosos): en tal caso, cada miembro de una aseguradora tendría una «barra libre» para multiplicar sus gastos a costa de los demás (y los demás a costa de él). Por último, tampoco tiene sentido que se cubran los gastos de bajo importe, donde los meros costes de operar y gestionar el seguro ya sean superiores al propio importe a cubrir (por ejemplo, si un

medicamento a tomar una sola vez cuesta tres euros, no es lógico establecer un seguro para repartir su riesgo).

Así las cosas, el sentido común parece indicar que el grueso de los gastos médicos de una persona serían cubiertos con sus ahorros personales, salvo aquellos gastos catastróficos (esto es, aquellos que no dependen del individuo) de elevado importe y que no afecten al conjunto de la sociedad, los cuales serían sufragados por unos seguros donde cada individuo abonaría una prima vinculada a su nivel de riesgo: esa prima cubriría, además, no sólo el riesgo actual de desarrollar procesos patológicos de alto coste, sino también el riesgo de que aumente nuestro riesgo futuro de desarrollar esos procesos patológicos, en línea con lo expuesto por el economista John Cochrane (1995, 2009). Por último, las necesidades

médicas de personas con insuficientes ahorros serían cubiertas en un importe indeterminado por las donaciones de terceros.

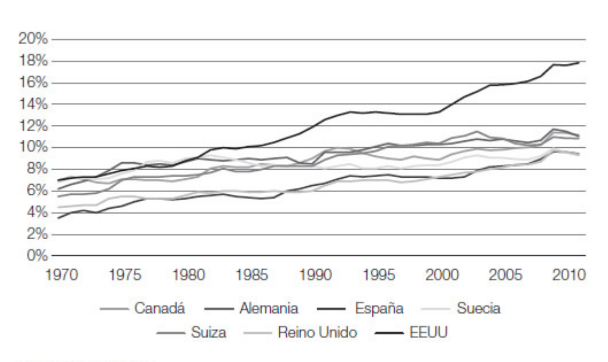
Hasta aquí hemos explicado cómo se organizaría previsiblemente la demanda sanitaria en ausencia de influencias estatales. La oferta, evidentemente, tendería a ajustarse a las necesidades de la demanda: aquellas enfermedades padecidas por un mayor número de personas recibirían una mayor cantidad de gasto y, en consecuencia, acapararían una mayor cantidad de medios para su prevención, diagnóstico y tratamiento. La inversión en bienes de equipo y en investigación tendería a mejorar la capacidad de diagnóstico y de tratamiento de las distintas dolencias, reduciendo su coste medio y extendiendo su disponibilidad para el público (de un modo similar a cómo ha

sucedido históricamente con la tuberculosis, la difteria, el cólera, la malaria, la sífilis, la fiebre amarilla, la peste o la poliomielitis), lo que a su vez permitiría ir concentrando los recursos en la resolución de otras patologías y, en general, a aumentar la esperanza de vida de los ciudadanos.

Sin embargo, y en contra de lo que resultaría previsible, el gasto sanitario medio por persona no ha parado de crecer a lo largo del último medio siglo. En parte, claro está, porque las sociedades se han vuelto más ricas y han optado por destinar un mayor porcentaje de su renta a la sanidad. Pero, aun considerando este factor, el coste de la sanidad ha aumentado sustancialmente en todos los países desarrollados y el futuro amenaza

con profundizar por esta senda potencialmente insostenible conforme la población siga envejeciendo.

Gasto sanitario sobre el PIB



En el gráfico es fácil observar que el país en el que más se ha disparado el gasto sanitario ha sido Estados Unidos, donde presuntamente prevalece un sistema sanitario privado y desregulado en

contraposición con los mucho más estatizados modelos sanitarios europeos. En tal caso, parecería que el test histórico demostraría la superioridad de la gestión estatal de la sanidad sobre su organización privada. Pero, como a continuación vamos a demostrar siguiendo los finos análisis de Goodman (2012), Gratzer (2008), Kling (2008) y Herzlinger (2004 y 2007), esta narración de los hechos está profundamente distorsionada.

Estados Unidos: un cóctel diseñado para disparar el gasto sanitario

A pesar de que, como ya sucediera con la educación o la I+D, el gasto en sanidad parezca algo intrínsecamente positivo que convenga incrementar sin límite, ya

expusimos en su momento que la expansión de un sector se produce a costa de otros y, por tanto, aumentar ilimitadamente uno supone quedarse sin nada para el resto. Aunque la salud sea un bien que los seres humanos ambicionen en grandes cantidades, no es el único bien que desean poseer: también aspiran a alimentarse, educarse, vestirse, poseer una vivienda, viajar, divertirse, comunicarse, etc. Debe haber, pues, un equilibrio entre los distintos sectores económicos que responda a las necesidades relativas de los ciudadanos. Es precisamente por lo anterior por lo que el disparado gasto sanitario en Estados Unidos resulta tan preocupante: porque si sigue por ese camino, al final la sociedad apenas podrá consumir poco más que servicios sanitarios.

Siendo necesario que el gasto sanitario (como cualquier otro gasto) se racione y no tienda a aumentar sin límites, la cuestión pasa a ser: ¿quién debe racionarlo? En caso de no haber intervenido el Estado en la economía, ya hemos visto que el encargado de racionarlo sería el propio paciente: él escogería qué servicios sanitarios quiere consumir y en qué cantidad. En Europa, como veremos a continuación, en general lo raciona el Estado a través de distintos mecanismos. Pero ¿y en Estados Unidos? El problema de Estados Unidos es que el gasto sanitario no lo raciona nadie, de manera que sucede lo esperable: que el gasto se dispara. Para que nos hagamos una idea: según la OCDE, sólo el 10 por ciento de todos los gastos sanitarios del país son directamente soportados por el cliente (el otro 90 por ciento o los abona el

Estado o las compañías de seguros); un porcentaje incluso inferior al de otros países con un sistema sanitario público dominante como España, donde esa cifra asciende al 20 por ciento del total. En otras palabras, un estadounidense puede acceder a servicios sanitarios valorados en 100 dólares pagando solamente 10 dólares de su bolsillo, algo que evidentemente sobredimensiona la demanda sanitaria.

Como decíamos, los otros 90 dólares los abonan terceros pagadores: 45 el gobierno y 45 las empresas de seguros. El gobierno podría racionar su gasto mediante el control presupuestario, pero en la práctica no lo hace: el Medicare (seguro sanitario público para ancianos) y el Medicaid (seguro sanitario público para personas con rentas bajas) han más que duplicado su peso sobre el PIB, pasando

del 2 por ciento a comienzos de 1980 al 5 por ciento en la actualidad. A su vez, las compañías de seguros podrían racionar el suyo subiendo las primas que abonan los asegurados (si un seguro cubre demasiados servicios y su prima sube demasiado, sus clientes comenzarían a abandonarlo y a buscar otros seguros más asequibles). El obstáculo para que las aseguradoras racionen su gasto en Estados Unidos es que en el 85 por ciento de los casos no son los propios beneficiarios del seguro quienes lo contratan, sino sus empleadores; es decir, sólo un 15 por ciento de los estadounidenses con seguro privado lo han contratado ellos mismos y no a través de su empresa.

Este enorme sesgo a favor de los seguros sanitarios sufragados por la empresa no parece tener demasiada

lógica interna, ya que no sucede con ningún otro seguro. Salvo excepciones, no es común que las empresas se hagan cargo del seguro de vida, del seguro del hogar o del seguro de automóvil de sus empleados. Tiene mucho más sentido que las empresas abonen el salario íntegramente en efectivo a sus trabajadores (y que luego éstos decidan si quieren contratar un seguro y qué seguro contratar) en lugar de que una parte de ese salario se cobre en especie (en forma de seguro sanitario adosado). Si en Estados Unidos no sucede así es porque, desde 1943, el gasto en seguros sanitarios abonado a través del empresario está libre de impuestos. Teniendo en cuenta que el tipo marginal impositivo de la mayoría de trabajadores estadounidenses (contando IRPF y Seguridad Social) oscila en torno al 50 por ciento, es obvio que interesa a

los trabajadores canalizar «todos» sus gastos sanitarios a través de un seguro sufragado por su empresario: si ellos incurren directamente en un desembolso sanitario o contratan un seguro sanitario por sí solos, el coste después de impuestos se duplica. Por ejemplo, si un estadounidense cobra 5.000 dólares brutos mensuales y quiere someterse a una operación que cuesta 10.000 dólares, necesitará cuatro meses de sueldo neto (2.500 dólares) para financiarla, pero sólo necesitará dos meses de sueldo bruto (canalizado a través de los seguros adquiridos por la empresa) para hacerle frente.

Las normas fiscales estadounidenses, por consiguiente, han incentivado una distribución del gasto sanitario muy alejada a la que habría prevalecido en un mercado libre y han

sembrado (junto con la expansión sin freno del Medicaid y Medicare) las semillas para la explosión del gasto sanitario en el país: los estadounidenses pueden consumir servicios sanitarios cuyos costes externalizan a terceros, inflando la factura global. Es como si un grupo muy amplio de amigos decidiera ir a cenar y repartir proporcionalmente el coste de la comida con independencia de cuánto consuma cada uno: el resultado previsible es que individualmente todos demandarían más comida que si cada uno de ellos tuviese que costear la que consume. El economista Arnold Kling (2008) ha llegado a sostener que los estadounidenses no es que estén asegurados contra los gastos médicos sino que, más bien, están «aislados» de los gastos médicos.

El anterior razonamiento podría verse sometido a una objeción bastante común: por muchos incentivos perversos sobre la demanda que genere el sistema de seguros, el gasto sanitario de la población no tendría por qué dispararse astronómicamente; al fin y al cabo, las necesidades médicas de los estadounidenses dependen del deterioro de salud que experimenten y no parece que los ciudadanos vayan a enfermar a propósito con tal de poder hacer un uso más intensivo de los servicios sanitarios. La crítica tendría un cierto sentido si, en efecto, la demanda de servicios sanitarios sólo se centrara en la cantidad de servicios sanitarios de carácter paliativo que recibe el paciente. Pero existen otras tres características comprendidas en la demanda de servicios sanitarios y que han sido las determinantes de su fuerte

encarecimiento: la cantidad de servicios sanitarios «preventivos», la calidad de los servicios sanitarios y las comodidades con las que se proporcionan esos servicios sanitarios.

Las comodidades y la calidad de los servicios sanitarios no requieren de mucha explicación: por calidad del servicio sanitario se entiende la abundancia y diversidad de especialistas médicos así como la adopción temprana de las últimas tecnologías; en la rúbrica de comodidades hay que incluir todos los elementos no esenciales para la prestación del servicio médico pero que lo vuelven más agradable para el paciente (número y cercanía de ambulatorios y hospitales, tamaño de las habitaciones, equipamiento de las habitaciones, etc.). Evidentemente, cuando el ciudadano no soporta directamente el coste de estas dos

dimensiones de la demanda sanitaria, sus preferencias pasan por maximizar la calidad y las comodidades «con independencia de su coste». Y, en efecto, Estados Unidos es uno de los países con menor número de médicos generalistas en relación con los más caros médicos especialistas (sólo un 12 por ciento de su población médica es generalista, frente al 50 por ciento de Francia o el 30 por ciento de Reino Unido) y el país del mundo donde más rápidamente se adoptan las últimas tecnologías.

Más explicación puede requerir la variable de cantidad de servicios preventivos. Para comprender por qué esta parte de los servicios sanitarios resulta bastante sensible al precio, basta con preguntarse lo siguiente: ¿cuál es la frecuencia recomendable para realizarse una tomografía computarizada, una

mamografía, una colonoscopia o una resonancia magnética con el propósito de localizar preventivamente cualquier dolencia? ¿Cada cinco años? ¿Cada año? ¿Cada medio año? Imposible de determinar de manera universal. Por supuesto, existen directrices recomendadas por el personal sanitario para el paciente medio, ya que la medicina preventiva también acarrea riesgos que deben ser ponderados (fundamentalmente, los falsos positivos: es decir, la errónea detección de enfermedades). Pero la cuestión es que debería ser cada persona quien, tras recibir el correspondiente asesoramiento especializado, sopesara los riesgos y los beneficios de las inspecciones preventivas y procediera a escoger la frecuencia que considera óptima para su caso particular. Ahora bien, precisamente por lo anterior, también debería

ser cada paciente que escoja someterse a una inspección preventiva quien soporte el coste de esas pruebas. Si el paciente es capaz de externalizar ese coste sobre terceros —a través del seguro—, la hipertrofia global del gasto puede ser muy considerable.

Por ejemplo, el coste en Estados Unidos de salvar una vida a través de la detección temprana de un cáncer cervical en la población de mujeres entre cuarenta y cinco y cincuenta y nueve años que ya se han sometido a un test a lo largo de sus vidas es de 131.000 dólares si se las inspecciona cada tres años, de 520.000 dólares si se las inspecciona cada dos años y de 1.047.000 dólares si se las inspecciona una vez al año (Kulasingam *et alii*, 2006): hacer pruebas de manera más frecuente incrementa el coste sanitario pero no siempre sirve para salvar

vidas (cuando no se detecta ningún cáncer, el test no contribuye directamente a salvar ninguna vida). ¿Cuál es el intervalo adecuado para que las mujeres o los hombres se sometan a revisiones para prevenir el desarrollo de distintos tipos de patologías? Como decíamos, no hay un intervalo óptimo: el óptimo debe establecerlo cada persona efectuando su propio análisis coste-beneficio (por supuesto, contando con el eventual asesoramiento de un profesional).

En Estados Unidos, sin embargo, el coste de la medicina preventiva se ha socializado a través de los seguros, de manera que su demanda (y su coste) se ha disparado. Para que nos hagamos una idea, en 2009 se realizaron 91 resonancias magnéticas y 228 tomografías computarizadas por cada 1.000 estadounidenses: un 50 por ciento más que

en Francia y más del doble que en España, Canadá o Reino Unido. Asimismo, se sometieron a un test de cáncer cervical y a una mamografía el 86 por ciento y el 81 por ciento de la población femenina de riesgo, dos de las tasas más elevadas del mundo (en España, por ejemplo, rondaron el 73 por ciento).

En suma, la socialización de los costes sanitarios a través de los seguros públicos y privados ha cebado un tipo de demanda sanitaria especialmente cara: la demanda por servicios *premium* y preventivos. Una demanda que, para más inri, es bastante insensible a las alzas de precios: aunque los proveedores incrementen su tarifa (con el propósito no sólo de aumentar sus beneficios, sino también de abonar salarios crecientes al personal sanitario y de adquirir las últimas tecnologías sanitarias a cualquier

coste), la demanda no decae sustancialmente. Difícil en este contexto que la competencia opere: aunque el aumento de precios dé lugar a un incremento de la oferta de servicios sanitarios, la demanda de los mismos crece todavía más rápido con independencia de cuál sea su precio.

De hecho, el estudio más exhaustivo realizado hasta la fecha sobre los sobrecostes de la sanidad estadounidense a cargo de la consultora Mckinsey (Farell *et alii*, 2008), concluye que la porción más significativa de esos sobrecostes se concentró en 2005 en los servicios ambulatorios. De no ser por esa parte de los sobrecostes, Estados Unidos habría gastado ese año en sanidad un porcentaje de su PIB (11,5 por ciento) muy similar al de Suiza y Alemania (10,8 por ciento). Pero ¿a qué se debe el sobrecoste ambulatorio? Como más adelante veremos, la

descentralización de parte de las funciones médicas a los ambulatorios debería contribuir a minorar significativamente el coste sanitario: los ambulatorios tienden a estandarizar el tratamiento, reducen la duración de las estancias y requieren de menor personal cualificado. El propio informe de Mckinsey reconoce que, efectivamente, el mero uso de los ambulatorios debería haber contribuido a una minoración de los costes totales del sistema de entre 100.000 y 120.000 millones de dólares, pero fueron otras prácticas perversas superpuestas al desarrollo del servicio ambulatorio las que realmente dispararon los costes en esta rúbrica por monto de 436.000 millones: en concreto, el empleo abusivo de caros mecanismos de diagnóstico como consecuencia de una creciente demanda sanitaria absolutamente insensible a las

alzas de los precios. Dado que los usuarios pueden demandar una gigantesca cantidad de servicios sanitarios sin soportar directamente su coste, éste tiende a dispararse sin que por ello contribuya a moderar la intensidad de la demanda. Así las cosas, el informe también pone de manifiesto que el único sector sanitario donde los costes están alineados con el resto del mundo es en los tratamientos odontológicos por cuanto el grado de socialización de la demanda es muy inferior: dado que ni las pólizas de seguros ni el Medicaid suelen incluir la atención bucodental, el gasto en dentistas es desembolsado por el propio paciente en casi un 50 por ciento (frente a una media de sólo el 10 por ciento para el resto de asistencia sanitaria).

Hay que tener en cuenta que, además, esta demanda potencialmente ilimitada choca con una oferta sanitaria que, pese a estar bastante más liberalizada que en Europa, sigue sometida a muy importantes restricciones que limitan la competencia entre proveedores: nos referimos, muy en especial, a la obligación estatal de que los proveedores de servicios sanitarios cuenten con una licencia médica —otorgada por los propios colegios profesionales de médicos— incluso para poder prestar servicios no médicos como sucede con las matronas, los enfermeros o los quiroprácticos (Blevins, 1995). Son, por tanto, las propias asociaciones médicas las que, como haría cualquier grupo de presión preocupado por proteger los intereses de sus miembros, deciden quiénes y en qué

condiciones pueden ejercerles la competencia, constituyéndose en un oligopolio de facto.

La consecuencia de esa artificial restricción regulatoria de la oferta ante una explosiva demanda socializada se traduce en que los salarios y los beneficios dentro del sector sanitario estadounidense sean sustancialmente superiores a los que prevalecen en el resto del mundo: en concreto, y según el informe Mckinsey, los salarios medios de los médicos generalistas son un 46 por ciento superiores a los de la media de la OCDE (corrigiendo las diferencias de renta per cápita entre países) y los de los especialistas un 66 por ciento; a su vez, los márgenes de beneficio bruto antes de intereses llegan a alcanzar el 35 por ciento en el caso de los ambulatorios.

Este sobrecoste sanitario, derivado de la socialización de la demanda y de las restricciones de la oferta es el que genera, además, otras conocidas disfuncionalidades del sistema sanitario estadounidense, muy en especial su inaccesibilidad económica para aquellos individuos de baja renta. Aunque es cierto que gran parte de las personas sin seguro se mantienen en esa situación por decisión voluntaria (jóvenes con buena salud o personas de alta renta que se autoaseguran ahorrando), sí existe otra importante porción que carece de seguro por no contar con un puesto de trabajo; incluso existen personas que ven peligrar su cobertura sanitaria tras perder su empleo. Evidentemente, nada de eso sucedería si las pólizas fueran de un importe mucho más reducido tanto por ser

más restringidas en su objeto (aseguramiento catastrófico) cuanto por ser la sanidad más asequible.

En suma, el sistema sanitario de Estados Unidos combina una limitada libertad en la oferta de servicios sanitarios con una demanda socializada y prácticamente ilimitada por los mismos (tanto por el aseguramiento privado cuanto por el gasto público sanitario). La mezcla de ambos factores ha provocado lo que cabría prever atendiendo a la teoría económica más rudimentaria: una explosión de la demanda y de los precios. De ahí que, aun cuando el sistema sanitario estadounidense sea formalmente privado en parte (no olvidemos que el 45 por ciento del gasto sanitario es público), se separe muchísimo del que habría prevalecido en ausencia de la intervención del Estado. Por consiguiente, lejos de

reputarlo un modelo de los efectos de la sanidad privada, habrá que considerarlo un ejemplo de las muy distorsionadoras consecuencias de un determinado tipo de intervencionismo estatal sobre un mercado como el sanitario.

Europa: racionamiento estatal del gasto y dirigismo de la innovación

Antes de estudiar la alternativa europea al modelo sanitario estadounidense, conviene dejar bien clara la idea básica de este epígrafe: si Europa ha tenido más éxito que Estados Unidos a la hora de controlar sus gastos sanitarios ha sido porque los Estados europeos, a diferencia del estadounidense, sí han actuado directamente para racionar la demanda

sanitaria. Es decir, en Europa los gobiernos han contingentado, restringido y controlado el gasto sanitario de la sociedad. Cada vez que durante esta crisis se han criticado los recortes sanitarios convendría recordar que la filosofía de la restricción del gasto sanitario es la característica básica de los distintos modelos de sanidad de Europa: ningún gobierno europeo ha otorgado jamás un cheque en blanco a sus ciudadanos para que demanden cualquier cantidad de prestaciones sanitarias. Por tanto, la nota predominante de la sanidad europea es la represión y el racionamiento burocrático del gasto ciudadano en sanidad.

Este modelo, por cierto, intentó importarlo Estados Unidos en las décadas de 1980 y 1990 manteniendo formalmente la provisión privada de la sanidad. El instrumento que empleó Estados

Unidos en aquel entonces fue la promoción de las llamadas HMO (Health Maintenance Organizations); gigantescas empresas privadas que a cambio de una cuota mensual proporcionaban asistencia sanitaria a sus afiliados. Como digo, el modelo de negocio de una HMO era muy similar al de la sanidad europea: cada HMO contaba con una serie de proveedores asociados (ambulatorios, hospitales, clínicas médicas…) a los que garantizaba un amplio volumen de clientes para lograr sustanciales rebajas en sus precios; el cliente de una HMO sólo podía acudir gratuitamente a esos proveedores asociados y su asistencia sanitaria estaba intensamente supervisada por la HMO (el cliente sólo podía acudir gratuitamente a un especialista de la red de proveedores si previamente un médico generalista aprobado por la HMO

le emitía un volante a tal efecto). En suma: el propósito de la HMO era racionar y racionalizar el gasto médico de sus clientes.

Y durante un tiempo funcionó: a lo largo de la década de 1990 (el apogeo de las HMO), el gasto sanitario de Estados Unidos se estabilizó en el 13 por ciento del PIB. Evidencia de que racionar el gasto funciona para mantenerlo en vereda si ése es el único propósito del sistema sanitario: no sólo los gobiernos europeos tienen éxito en esta tarea, también en Estados Unidos «funcionó». Sucede que al otro lado del charco jamás llegaron a suprimir la libertad de elección sanitaria de los ciudadanos, por lo que el modelo de las HMO terminó derrumbándose porque los ciudadanos pasaron a buscar pólizas de seguro más flexibles y menos «controladas». A finales de

la década de 1990, los ciudadanos cubiertos por una HMO comenzaron a reducirse, expandiéndose otros tipos de aseguramiento como los PPO (Preferred Provider Organization), donde no se exige al asegurado que acuda a la lista cerrada de facultativos que le ofrece la empresa y donde ni siquiera se reclama un volante para acudir al especialista. El resultado del declive del racionamiento de las HMO fue que los gastos sanitarios volvieron a aumentar a ritmos vertiginosos: roto el corsé, la socializada demanda de los ciudadanos volvió a dejarse sentir.

La diferencia esencial del modelo estadounidense de las HMO con el modelo sanitario europeo no es la nacionalidad, sino que en el modelo europeo los gobiernos sí han conseguido consolidar la represión de la autonomía de sus

ciudadanos para demandar servicios sanitarios. Éstos han terminado plegándose al menú cerrado de servicios que les ofrecen, directa o indirectamente, los políticos. Es verdad que en Europa existe un acceso universal y gratuito, pero las opciones de consumo están prefijadas. Para que nos entendamos: en Estados Unidos, el ciudadano con seguro puede escoger a qué restaurante acudir y qué plato consumir con independencia de su precio; en Europa, el ciudadano sólo puede ir a aquel restaurante y tomarse aquel plato que le indica el gobierno.

Los dos mecanismos que han utilizado los gobiernos europeos para reprimir y controlar la demanda de servicios sanitarios de su población han sido el modelo de sanidad pública (llamado modelo

Beveridge) y el modelo de seguros obligatorios intervenidos por el Estado (llamado modelo Bismarck).

El modelo de sanidad pública es el inglés, el nórdico o el español: el Estado recauda impuestos, financia con ellos un sistema sanitario gestionado por el Estado donde los proveedores están vinculados al Estado, y reconoce un acceso universal a sus ciudadanos en los términos reglados por el Estado. El modelo de mutualidades obligatorias es el alemán, el holandés y, con ciertas particularidades, el francés: el ciudadano es obligado a gastar una parte fija de su salario en contratar una mutualidad a su elección, la cual pasa a cubrirle los desembolsos derivados de acudir a los diversos médicos generalistas y especialistas privados que necesite.

Es obvio que el modelo Bismarck de mutualidades obligatorias permite un mayor grado de autonomía personal y, en cierto modo, se halla bastante cerca del modelo estadounidense. No en vano, el gasto sanitario en aquellos países que se rigen por el modelo Bismarck suele ser algo superior al de los países que han adoptado el mucho más soviético modelo Beveridge; pero según el Euro Health Consumer Index 2012 (Björnberg, 2012) también su calidad es superior. Si, pese a ello, el modelo Bismarck no ha hipertrofiado los costes de la sanidad al estilo estadounidense ha sido simplemente porque los gobiernos europeos sí han ejercido una represión sobre la demanda muchísimo mayor que el estadounidense: los precios y la cobertura de las pólizas están regulados por ley y suelen ser iguales para todos los

ciudadanos (pese a sus diferentes perfiles de riesgo), los centros hospitalarios suelen ser de titularidad estatal o municipal, los médicos tienen legalmente limitado el número máximo de medicamentos que pueden prescribir, etc. Huelga decir que, en tanto en cuanto el Estado fija un idéntico importe para las pólizas de seguro obligatorias de cualquier ciudadano, aquellas mutualidades que consiguieran atraer pacientes más sanos, obtendrían unos beneficios superiores a las mutualidades que atrajeran pacientes menos sanos (lo que se ingresa por cada paciente es idéntico, pero sus costes no lo son), de ahí que la vuelta de tuerca definitiva del modelo Bismarck hayan sido los esquemas de redistribución de riesgos entre mutualidades: los ingresos de todas

las mutualidades suelen socializarse y repartirse entre ellas en función del perfil de riesgo de los pacientes.

En el fondo, los dos modelos europeos han terminado por parecerse bastante: a cambio de una tarifa única obligatoria (impuestos o póliza) el ciudadano adquiere acceso gratuito (salvo ciertos copagos) a una carta de servicios sanitarios regulada estrechamente por el Estado. Las diferencias entre ambos sistemas son meramente procedimentales y organizativas, no de filosofía de fondo. Su objetivo común es reprimir la demanda autónoma de servicios sanitarios del ciudadano y forzarle a que se pliegue a las condiciones de provisión sanitaria del Estado por cuanto se asume que el ciudadano es ignorante y no puede gestionar por sí mismo su propia salud. Tal

como declaró el diputado británico lord Douglas Jay, uno de los intelectuales que inspiró el sistema de salud público inglés:

«En general, no se puede confiar en que las amas de casa adquieran los productos adecuados en materia de sanidad y nutrición. En realidad, esto no es más que una extensión del principio de que la propia ama de casa no confiaría a un niño de cuatro años la responsabilidad de efectuar su compra semanal. En materia de nutrición y salud, al igual que en educación, los parlamentarios saben mejor lo que le conviene a la gente que la propia gente en sí misma.»*

El celo de los Estados europeos a la hora de reprimir la demanda sanitaria es tan elevado que incluso han optado por censurar la libertad de expresión en materia de publicidad de medicamentos: la

publicidad de medicamentos sujetos a receta médica está prohibida dentro de la Unión Europea para que los ciudadanos no sean conscientes de las distintas alternativas farmacológicas a su disposición, logrando así que el Ministerio de Sanidad pueda determinar a su antojo los medicamentos efectivamente proporcionados por el sistema público de salud (Merino, 2006a). En otras palabras, en lugar de permitir que el paciente efectúe su propio cálculo coste-beneficio (¿me conviene pagar más por un medicamento algo mejor que otro más barato?), el Estado dice efectuarlo en nuestro lugar y nos lo impone con el propósito de abaratar sus propios costes.

En este sentido, no cabe dudar de que la restricción gubernamental del gasto sanitario puede ser un mecanismo

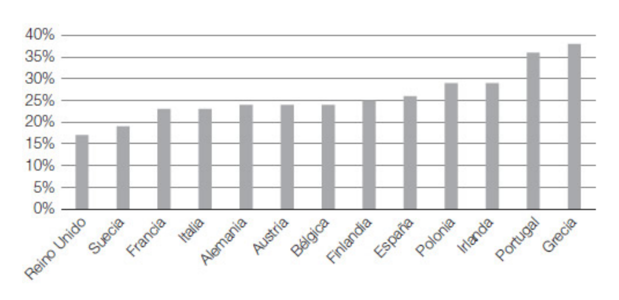
efectivo para controlar su monto, pero sólo lo es a costa de consecuencias negativas muy relevantes para la población.

La primera de ellas es la inadecuada satisfacción de la demanda. Cuando no es el consumidor el que revela sus preferencias eligiendo en el mercado y cuando, por consiguiente, la remuneración del proveedor no depende de las preferencias que ha revelado el consumidor, los servicios que a éste se le ofrezcan no tienen por qué coincidir en absoluto con sus necesidades: ni en términos de cantidad de servicios, ni de su calidad, ni de sus comodidades vinculadas.

Probablemente, la señal más flagrante de que los presuntamente universales y gratuitos sistemas sanitarios europeos no se alinean con la globalidad de las necesidades de sus ciudadanos sea el importante peso que en todos los

países europeos sigue teniendo el gasto privado en sanidad: cerca de una cuarta parte de su gasto sanitario total. Recordemos que en Estados Unidos este porcentaje ascendía al 54 por ciento, algo más del doble que la media europea pero, en todo caso, no una diferencia tan abismal como para considerar su sanidad completamente privada y la nuestra completamente pública.

Gasto privado en sanidad sobre el total



Fuente: OMS.

La significativa presencia del gasto sanitario privado pone de manifiesto que una parte considerable de la población no ve cubiertas sus específicas necesidades sanitarias dentro del sistema público. Y no las ve cubiertas en los tres frentes que anteriormente hemos mencionado: cantidad, calidad y comodidades.

En cuanto a la cantidad, los sistemas públicos europeos se han visto forzados a limitar el número de servicios sanitarios de los que sus ciudadanos pueden hacen uso. A la postre, la sanidad a coste cero (o a coste ficticiamente bajo) para el usuario provoca un incremento muy notable de su demanda y los Estados europeos se niegan a invertir lo necesario como para incrementar la oferta sanitaria hasta un nivel capaz de abastecer esa demanda a coste cero (si lo hicieran, sus

gastos sanitarios se dispararían). Como consecuencia de una oferta inferior a la demanda, se hace necesario arbitrar mecanismos de racionamiento del gasto distintos del precio: unos mecanismos de racionamiento que pueden ser a priori o a posteriori.

Dentro del primer grupo —el racionamiento a priori— se encuentran aquellos tratamientos que la sanidad pública no cubre o que cubre sólo de manera muy restringida: por ejemplo, en España la sanidad pública no cubre la atención bucodental (con excepción de las extracciones) y sólo de manera contingentada la detección preventiva de tres tipos de cáncer (el cribado de cáncer de mama sólo una vez cada dos años y para mujeres de entre cincuenta y sesenta y nueve años; el de cáncer de colon, una vez cada dos años para personas

entre cincuenta y sesenta y nueve años; y el de cérvix, sólo cada tres años); recordemos que uno de los factores que más contribuía a la hipertrofia de los gastos sanitarios en Estados Unidos era el muy intensivo uso de la medicina preventiva, tan limitado en el caso de España y otros sistemas sanitarios racionados por el Estado. También cabe incluir dentro de este grupo de mecanismos racionadores del gasto sanitario a los copagos. El copago supone hacer al paciente copartícipe del coste de su tratamiento, con el objetivo de minorar su demanda de servicios sanitarios a coste cero; aunque no está demasiado extendido en España (sólo afecta a los medicamentos), en los sistemas sanitarios europeos sí tiene una presencia mucho más amplia en todos los tramos: por ejemplo, en Alemania, la hospitalización acarrea un copago de 10

euros diarios más el 10 por ciento del coste total de pruebas y tratamientos; en Bélgica y Francia, el copago en atención primaria, especialistas y urgencias oscila, para la mayoría de la población, entre el 30 por ciento y el 40 por ciento del coste total para la mayoría de la población; en Noruega, el paciente debe cubrir el 20 por ciento del coste de la hospitalización, la totalidad del precio de los medicamentos esenciales (hasta un máximo de 200 euros anuales) y el 38 por ciento de los medicamentos no esenciales (hasta un máximo de 270 euros anuales); y en Suecia la atención primaria, los especialistas y los servicios de urgencias tienen un coste de entre 10 y 40 euros por visita (Mas, Cirera y Viñolas, 2011).

Dentro del segundo grupo —el racionamiento a posteriori— sobresalen las listas de espera, es decir, el

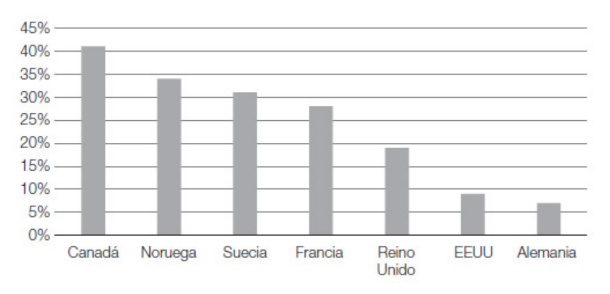
racionamiento a través de colas: como la demanda supera la oferta, parte de la demanda se queda temporalmente sin satisfacer. Según el Ministerio de Sanidad español, las listas de espera por especialidades en España promediaron en 2012 los cien días, esto es, casi tres meses y medio. En algunos casos, como la neurocirugía o la cirugía torácica, la espera supera los 150 días; pero incluso en la vital cirugía cardiaca, las listas de espera rebasan los dos meses. Esta misma pauta se repite en otros sistemas europeos, con la excepción del alemán o el holandés (cuyos tiempos de espera son análogos a los de Estados Unidos, gracias a su mayor flexibilidad y descentralización de la oferta de proveedores sanitarios). De hecho, el Euro Health Consumer Index suspende a España, Italia, Reino Unido, Suecia o Noruega en tiempos de espera y

accesibilidad a la medicina. Recordemos que la evidencia apunta a que el alargamiento de las listas de espera incrementa notablemente el riesgo de mortalidad de los pacientes (Plomp *et alii*, 1999; Cassaletto y Gatt, 2004; Prentice y Pizer, 2007), de modo que este racionamiento del gasto no es una simple molestia temporal, sino un elemento crítico a la hora de garantizar el acceso efectivo a la salud de la población.

En España, de hecho, una parte muy importante de las intervenciones hospitalarias se realizan en centros privados (dos tercios de la financiación de los cuales no depende de ningún tipo de concierto con el Estado, sino de aportaciones privadas y de los ingresos de aseguradoras distintas de las mutualidades de funcionarios): en 2011, el 23 por ciento de todas las altas y el 30 por ciento de todas

las intervenciones quirúrgicas se practicaron en centros privados, según se desprende de la Estadística de Centros de Atención de Hospitales del Ministerio de Sanidad y de la Fundación Isis (2013). Es decir, a pesar de esta considerable externalización de la actividad a clínicas privadas, el sector público español presentó listas de espera medias superiores a tres meses.

Porcentaje de pacientes que esperan más de dos meses para ver a un especialista



Fuente: Commonwealth Fund.

Por lo que respecta a la calidad del sistema sanitario, sucede algo similar: la dotación y la distribución de los centros públicos también fue insuficiente para satisfacer la demanda ciudadana. Y es que, pese a que el 75 por ciento del gasto sanitario total se concentra en el sector público, entre una cuarta parte y un tercio de toda la maquinaria especializada se halla en centro privados, llegando a ser superior al 50 por ciento en algunos casos (como los densitómetros óseos, o

los PET); pero si atendemos a su distribución territorial, los contrastes se vuelven más acusados: menos de un 40 por ciento de las salas de hemodinámica o de angiógrafos digitales están en hospitales públicos en Baleares o Navarra; menos del 45 por ciento de las resonancias magnéticas están presentes en centros públicos en Andalucía, Baleares, Madrid o Navarra (en Canarias, apenas el 20 por ciento); y menos del 40 por ciento de los litotriptores pueden encontrarse en hospitales estatales en Andalucía o Cataluña (Canarias, sólo el 20 por ciento).

Por último, las comodidades médicas tampoco se ajustaron a la demanda de los usuarios, como demuestra el hecho de que el 91 por ciento de todos los hospitales privados disponía de menos de 200 camas, mientras que este

porcentaje descendía al 58 por ciento para los públicos. Es decir, parte de los usuarios buscaban ser tratados en centros más pequeños y menos concurridos y, previsiblemente, con habitaciones más espaciosas.

Sin embargo, el gran problema de la sanidad pública no es su inadecuada satisfacción de la demanda de los pacientes, sino su incapacidad para impulsar la innovación tecnológica y de modelos organizativos de acuerdo con las prioridades de los pacientes. No olvidemos que la sanidad pública no sólo constriñe la demanda presente de sanidad, sino que también planifica su oferta presente y, lo que es peor, futura. Es el Estado quien de manera centralizada determina qué dolencias serán atendidas y de qué modo lo serán: es más, es el Estado quien determina qué líneas de investigación sanitaria

resulta prioritario desarrollar en la actualidad para atender las necesidades sanitarias de mañana.

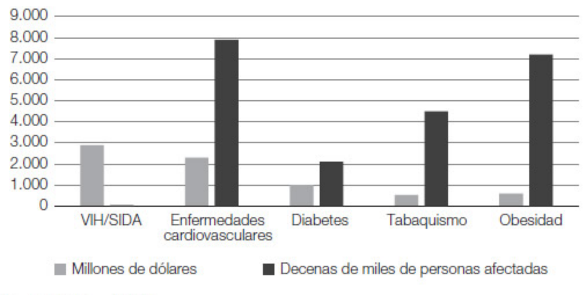
En un mercado sanitario libre, serían en última instancia los pacientes quienes, demandando y rentabilizando los distintos tratamientos y distintos modelos de organización, determinarían adónde afluye la inversión y cuál es el modo más eficiente de proporcionar los servicios médicos. Los empresarios del ramo se presentarían ante ellos con distintos precios según las combinaciones de cantidad/calidad/comodidades de los servicios sanitarios y los pacientes escogerían (directamente o con asesoría externa) cuál consideran preferible. En un sistema público, donde el Estado determina desde arriba cómo se provee la prestación sanitaria, semejante dinamismo y experimentación descentralizada

es simplemente imposible, tanto en materia de innovación como de modelos organizativos. Y es que los burócratas estatales carecen de la información y de los incentivos necesarios para alterar significativamente el modo en que han venido prestando los servicios sanitarios: su lógico interés, por no estar sometidos a la presión de la competencia y a la decisión soberana del usuario, es el de minimizar su carga de trabajo y el de maximizar su remuneración a costa del contribuyente, no el de mejorar la calidad del servicio en provecho del paciente.

Por el lado de la innovación, actualmente es la casta política y los lobbies que la rodean (en lugar de la demanda de los pacientes) los que asignan arbitrariamente los fondos estatales para la I+D en materia de salud. Evidentemente, la innovación debería dirigirse a mejorar el

diagnóstico y el tratamiento de aquellas dolencias más extendidas y que conlleven un mayor coste para los ciudadanos. Asimismo, las tecnologías deberían adoptarse de un modo integral tan pronto como su umbral de rentabilidad lo permitiera. Sin embargo, estos cálculos económicos no sólo se vuelven imposibles de realizar cuando no son los pacientes los que deciden cómo y dónde gastarse su dinero, sino que tampoco los políticos tienen incentivo alguno en tratar de efectuarlo. Por ejemplo, el Instituto Nacional de la Salud estadounidense asignó en 2007 sus fondos del siguiente arbitrario modo:

Fondos del NIH para la investigación



Fuente: Mickinsey (2008).

No se trata de criticar específicamente esta asignación concreta de fondos, que acaso pudiera ser similar a la que se diera en un mercado libre; simplemente, queremos reflejar que, fuera de un mercado sanitario libre donde los pacientes puedan expresar la amplitud y la intensidad de sus necesidades, toda asignación de fondos pecará de arbitraria: nadie sabe dónde resulta más valioso investigar para el conjunto de la población. Asimismo, tampoco se trata de sugerir

que el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades raras no tuvieran que investigarse (de hecho, es la globalización del mercado sanitario lo que permite generar masa crítica de pacientes suficiente como para inducir a la investigación de nuevos tratamientos), pero en la medida en que esta inversión resta recursos a la investigación de la mejora del diagnóstico y el tratamiento de otras enfermedades más extendidas, será necesario tomar una decisión en función de las preferencias y de las necesidades del conjunto de los pacientes, y éste sólo puede adoptarse, de manera informada, dentro de un mercado sanitario libre.

En materia de modelos de organización, los políticos son simplemente incapaces de experimentar de manera descentralizada con nuevas y revolucionarias ideas que podrían alterar radicalmente

el panorama sanitario, mejorando la calidad y rebajando el coste del servicio: por ejemplo, la productividad de los hospitales públicos españoles —medida en términos de actos quirúrgicos practicados por cirujano— apenas aumentó entre 1995 y 2005 pese a la mejora tecnológica (Fedea, 2009); y si actualizamos los datos hasta 2011, nos encontramos con que la tendencia no ha sufrido cambios significativos: entre 1995 y 2011, la productividad por cirujano apenas se ha incrementado un 1 por ciento al año. Acaso por este tipo de problemas, el prestigioso profesor de Harvard Clayton Christensen (2008) considera que la organización de los servicios sanitarios actuales ha quedado desfasada. En su opinión, los hospitales generales deberían dividirse y especializarse en dos tipos distintos de establecimiento con el objetivo de

maximizar su calidad y minimizar su coste: centros de diagnóstico focalizado en dolencias específicas, donde se integran especialistas de distintas ramas con el objetivo de tratar aquellas patologías para las que la ciencia médica todavía no ha ofrecido una solución general y para las que todavía se requieren análisis personalizados; y clínicas de tratamientos estandarizados, donde aquellos pacientes que sí tienen un diagnóstico definitivo pueden acudir para obtener una solución que ya se halla normalizada. A su vez, Christensen también sugiere que el oficio de médico deberá terminar por segregarse en tres: miembro de un equipo de diagnóstico para patologías que requieran análisis individualizados; atención y coordinación de los tratamientos estandarizados y masificados; y supervisión de los pacientes crónicos.

La tesis de Christensen es harto sugerente y convincente, pues a lo largo de su libro va demostrando cómo es completamente sensato modificar nuestra organización sanitaria para, reconfigurando los distintos elementos de la cadena de valor sanitaria, obtener resultados mucho mejores a un coste sustancialmente menor. Sin embargo, la propuesta de Christensen va asociada a una disrupción total de la organización sanitaria de los últimos ciento cincuenta años. ¿Conviene lanzarse a la aventura o en cambio es preferible continuar conservadoramente en aquello que sabemos que, mal que bien, funciona? El Estado no nos va a proporcionar la respuesta, salvo de manera extremadamente lenta (décadas en lugar de años): primero porque el propio sector público es rehén de sus grupos de presión (los empleados públicos suelen

ser adversos a cambios profundos en sus condiciones laborales); segundo, porque las disrupciones no se pueden planificar y controlar desde dentro del negocio que va a sufrir la disrupción; y, tercero, porque nadie nos garantiza que Christensen tenga razón, de manera que no deja de ser muy osado pretender que el Estado le haga caso por encima de otros expertos que tengan opiniones divergentes.

La ventaja de un mercado libre es, justamente, que cada empresario —tanto el más alocado como el más conservador— puede experimentar a pequeña escala su propio modelo de negocio e ir comprobando con el tiempo si triunfa o se marchita: si sucede lo primero, crecerá y otros tenderán a imitarlo; si sucede lo segundo, desaparecerá y el resto sabrá

que no hace falta que vuelvan a andar ese camino, al menos hasta que no cambien las circunstancias.

Precisamente por ello, en algunos países del Tercer Mundo —donde los servicios sanitarios públicos todavía son muy precarios y, por tanto, la sanidad privada se desarrolla fuera de la regulación estatal— sí se está experimentando e implantando muy rápidamente un sistema organizativo similar al planteado por Christensen. En 2011, dos profesores estadounidenses, Vijay Govindarajan y Ravi Ramamurti (2013), hicieron con la sanidad lo que James Tooley hizo con la educación: se marcharon a estudiar cómo se prestaban los servicios sanitarios en algunas regiones del Tercer Mundo como la India (país donde el 92 por ciento del gasto sanitario es privado). Y lo que encontraron fue realmente

asombroso: los hospitales hindúes analizados proporcionaban asistencia sanitaria en numerosos frentes (oftalmología, cardiología, oncología, maternidad, diálisis, etc.) con una calidad similar a la estadounidense y con precios un 95 por ciento inferiores: por ejemplo, un tratamiento medio contra el cáncer que en Estados Unidos costaba 22.000 dólares, en India podía encontrarse por 2.900; o un año de diálisis que en Estados Unidos tenía un precio medio de 67.000 dólares, en la India de 12.000.

El éxito de la sanidad privada hindú se debe en gran medida a haber llegado, por la vía experimental, a resultados muy similares a los propuestos por Christensen desde el ámbito académico: separar las unidades de diagnóstico y de tratamiento estandarizado, para poder lograr economías de escala en estas

últimas, reduciendo muy considerablemente sus costes. Es verdad que en la India la distancia salarial con Estados Unidos es muy importante, pero el 90 por ciento del diferencial de costes entre ambos países se debe a la superior organización y productividad de los hospitales privados hindúes.

En última instancia, por consiguiente, el problema de la planificación estatal de la sanidad (ya sea con un sistema público universal o con mutualidades privadas hiperreguladas) es que, a cambio de racionar la demanda y contener los costes, congela y estanca las condiciones en las que se provee la atención sanitaria, impidiendo su innovación y mejora dinámica. Y ése es un gigantesco coste no observable: un coste de oportunidad masivo que padecen nuestras sociedades en forma de una sanidad más

cara y de peor calidad de la que podríamos disfrutar en caso de gozar de un sistema flexible y adaptativo a las necesidades del paciente.

Puede que este coste de oportunidad sea difícil de observar y de valorar, pero deberíamos tener bien claro que es el continuo y rápido perfeccionamiento de los sistemas sanitarios —y no el racionamiento estatal del gasto— lo que de verdad garantiza la mejora y la extensión de la salud entre la inmensa mayoría de la población. Probablemente, la manera más asequible de comprenderlo sea esta impactante anécdota que relata Clayton Christensen a propósito de los fundamentales cambios que introduce la innovación tecnológica y empresarial en la sanidad: «El administrador de uno de los hospitales universitarios del área de Boston nos estimó lo siguiente: el 70 por

ciento de los pacientes que hoy ingresan en su hospital habrían sido trasladados a una unidad de cuidados intensivos (UCI) hace treinta años, y el 70 por ciento de los pacientes que hoy se hallan en la UCI estarían muertos hace treinta años». Éstos son los enormes beneficios que proporciona la innovación sanitaria y que deberíamos intentar acelerar tan pronto como la tecnología disponible lo permita y los pacientes lo reclamen: unos enormes beneficios que no deberíamos confiar a la ciega y torpe discrecionalidad de los planificadores políticos.

La alternativa a Estados Unidos y Europa: el libre mercado sanitario

Como ya vimos, un sistema sanitario que se hubiese desarrollado sin la injerencia del Estado es muy improbable que hubiese seguido el curso de Estados Unidos: el completo aseguramiento de los gastos médicos no tiene demasiado sentido desde un punto de vista económico y actuarial. Al fin y al cabo, tanto el sistema estadounidense como los sistemas europeos de salud han terminado siendo sistemas sanitarios de reparto (*pay-as-yougo*): la mayoría de gastos sanitarios se van materializando conforme la persona envejece (con la importante excepción de los enfermos crónicos), de manera que son los jóvenes sanos los que, a través del pago de impuestos (modelo Beveridge) o de las pólizas de los seguros (modelo Bismarck o modelo de Estados Unidos), cubren los gastos de los pacientes actuales a cambio de que las

generaciones jóvenes futuras hagan lo propio. Los problemas del sistema de reparto de salud son los mismos que en el caso de las pensiones: infracapitalización social para cubrir los desembolsos futuros. De ahí que resulte necesario pasar a un sistema de capitalización de salud, donde sea el ahorro individual el que cubra la mayor parte de los gastos sanitarios, mientras que las reservas capitalizadas de las compañías de seguros cubran el coste de las enfermedades catastróficas y crónicas de unos asegurados que hayan estado abonando a lo largo de sus vidas unas primas que reflejen su riesgo real.

En la actualidad, no contamos con ejemplos de países desarrollados donde el Estado no haya terminado colonizando total o parcialmente la sanidad, así que es complicado ofrecer evidencias de su superioridad. Sin embargo, sí existen dos

países cuya sanidad se aproxima ligeramente a un sistema de libre mercado (esto es, países donde buena parte del gasto sanitario no sólo es privado, sino que es controlado por el paciente y no por la aseguradora): Suiza y, sobre todo, Singapur.

En Suiza, casi el 40 por ciento de todo el gasto sanitario es privado (el resto del gasto va dirigido a cubrir la póliza de seguro básica y obligatoria que impone el gobierno) y, a diferencia de Estados Unidos, tres cuartas partes de ese gasto puramente privado provienen del ahorro de cada paciente y no de compañías de seguro. El sistema suizo de salud es muy parecido al alemán pero con un menor grado de intervencionismo estatal y mayor grado de competencia administrativa: los suizos tienen la obligación de contratar un seguro sanitario básico de entre

las distintas mutualidades, las cuales gozan de libertad para fijar la póliza según los riesgos vinculados al paciente; sobre ese seguro sanitario obligatorio, se pueden contratar seguros voluntarios que aumenten la cobertura sanitaria. El Estado interviene en el mercado fijando la cobertura mínima del seguro obligatorio, financiando y gestionando la mayoría de hospitales, subsidiando los seguros y redistribuyendo los beneficios de las aseguradoras en función del mayor coste de sus asegurados. La diferencia esencial con el modelo alemán es que esa redistribución de los beneficios de las aseguradoras es mucho menor y, por tanto, las aseguradoras pueden operar en mucha mayor medida como aseguradoras de riesgos y no como gestoras de las aportaciones de los ciudadanos.

El gasto en sanidad de Suiza representa en torno al 11 por ciento del PIB, en línea con otras naciones europeas con la misma renta per cápita que, sin embargo, han tenido que recurrir a la represión y al control de la demanda de sus ciudadanos. Es decir, el modelo suizo —más similar al que prevalecería en un mercado libre que ninguno de los que hemos analizado previamente— aúna las ventajas del modelo estadounidense y de los modelos estatalizados europeos: flexibilidad y adaptabilidad de la oferta ante la demanda de los ciudadanos (ausencia de listas de espera e incorporación de las últimas y mejores tecnologías) y moderación de los costes. Sin embargo, incluso en Suiza el Estado ha ido interviniendo cada vez más en la sanidad, acercando crecientemente su sistema al alemán.

Existe otro país que, por el contrario, sí sigue exhibiendo muchas de las características de un mercado sanitario libre y que arroja unos resultados simplemente espectaculares: Singapur. En esta isla-ciudad, el gasto sanitario privado asciende al 70 por ciento del total, y casi un 90 por ciento de ese gasto sanitario privado es sufragado directamente por ahorro personal y no por compañías de seguro (Haseltine, 2013). Los ciudadanos están obligados a ahorrar en una cuenta personal (llamada Medisave) hasta el 9,5 por ciento de sus salarios; esa cuenta de ahorro sanitario sólo puede utilizarse para cubrir desembolsos médicos —hospitalizaciones, enfermedades crónicas, vacunación, diagnósticos varios, tratamientos contra el cáncer o el HIV, etc.— y para contratar voluntariamente (al menos, hasta 2013) un seguro contra

enfermedades catastróficas (conocido como MediShield), cuyas pólizas anuales son extraordinariamente reducidas (un joven de 29 años paga alrededor de 20 euros anuales y un adulto de 69 años, unos 220). Los saldos ahorrados en el Medisave también pueden emplearse para cubrir los gastos sanitarios de los familiares, y el monto no dispuesto en el momento del fallecimiento es reintegrado en efectivo a los herederos del causante. En 2010, por ejemplo, los fondos canalizados a través del Medisave y el MediShield sirvieron para pagar íntegramente el 70 por ciento de todas las facturas sanitarias. Pero, además, los singapurenses también pueden contratar seguros privados supletorios para complementar su cobertura. El Estado de Singapur, por su parte, interviene en el mercado sanitario gestionando

hospitales públicos que compiten con otros hospitales privados y proporcionando una red de cobertura sanitaria para los más necesitados: el MediFund. En total, el coste de estas intervenciones no alcanzó el 1,5 por ciento del PIB.

Como decimos, los resultados de Singapur —de un sistema sanitario donde el grueso del gasto lo gestiona el paciente y no el gobierno o las aseguradoras— son espectaculares: el gasto sanitario total sobre el PIB apenas asciende al 4,6 por ciento: menos de la mitad que en Europa y la cuarta parte que en Estados Unidos. Es verdad que conforme la población ha ido envejeciendo, el gasto ha seguido creciendo, pero, aun así, el gasto sanitario tiene un enorme margen para seguir aumentando sin rebasar los niveles europeos. Y ello a pesar de que la OMS califica al sistema de Singapur

como el sexto mejor del mundo, por delante del español: un sistema donde, como en Estados Unidos, los pacientes tienen un elevado grado de autonomía pero con un coste sustancialmente inferior incluso a los europeos.

Suiza y Singapur nos ofrecen dos ejemplos sobre la puesta en práctica parcial de los principios que informarían un mercado libre sanitario (financiación con cargo al ahorro individual, seguros contra catástrofes y enfermedades crónicas y competencia entre oferentes). No obstante, podría objetarse que estos dos casos no resultarían, por los motivos que fuere, aplicables a España y que en nuestro país la sanidad privada no sólo sería infinanciable, sino que tendería a disparar los costes.

Afortunadamente, en España también disponemos de un excelente ejemplo de cómo funciona una industria sanitaria completamente libre y desregulada: los dentistas. La industria odontológica española se financia en un 97 por ciento por el ahorro de cada ciudadano y no a través de gobiernos o aseguradoras (es el mayor porcentaje de toda la OCDE: muy por delante del 60 por ciento de Suecia, del 26,5 por ciento de Francia, del 25,8 por ciento de Alemania o del 18 por ciento de Holanda); y las clínicas son libres para fijar sus propias tarifas y para organizar el servicio tal como lo consideren preferible. El resultado ha sido que la salud bucodental de los españoles se sitúa por encima de la media de la OCDE y a la par de países como Francia o Finlandia, que el grado de satisfacción de los españoles con su

dentista se halla en el máximo nivel, que el coste de la industria odontológica es de los más bajos de Europa pese a su calidad equiparable (0,4 por ciento del PIB en España, frente al 0,45 por ciento de Francia, al 0,5 por ciento de Reino Unido y Holanda, al 0,68 por ciento de Suecia, al 0,8 por ciento de Alemania o al 0,82 por ciento de Italia), y que la accesibilidad de la población a los servicios odontológicos es superior a la media de la OCDE y a la de países con gastos más socializados como Suecia o Francia: en concreto, entre el quinto de la población española con menor renta, sólo el 10,3 por ciento afirmó no haber podido acudir al dentista en 2011 pese a necesitarlo, frente al 10,5 por ciento de la OCDE, al 14 por ciento de Francia o al 14,8 por ciento de Suecia.[*] Pero, tal vez, el dato más relevante sea que, según la Encuesta

de Presupuestos Familiares del INE, el gasto sanitario por español ha crecido entre 1998 y 2011 un 50 por ciento más rápido que el gasto por persona en servicios odontológicos (descontando en ambos casos la incidencia de la inflación): en concreto, el gasto sanitario por persona era en 2011 un 52 por ciento mayor que en 1998, frente al gasto por persona en dentistas, que se había expandido un 32 por ciento. En suma, una parte significativa de la industria sanitaria española se ha desarrollado al margen del Estado con unos estándares de calidad convalidables a los europeos, respondiendo a las demandas de sus pacientes y a unos costes razonables y estabilizados. Justo lo que cabría esperar de un sistema sanitario libre y privado.

Pese a las razones teóricas y empíricas que cabe aducir a favor de un sistema sanitario libre, donde la oferta esté completamente desregulada y donde la demanda se alimente de la capitalización del ahorro personal y de los seguros contra riesgos catastróficos, multitud de analistas y economistas se oponen a la liberalización sanitaria. A responder las típicas objeciones contra un libre mercado sanitario vamos a dedicar el último epígrafe de este capítulo.

Objeciones contra el libre mercado sanitario

Pese a los méritos del mercado libre sanitario, la inmensa mayoría de la población y buena parte de la academia sigue rechazándolo por diversos motivos.

Quizá el más popular sea también el menos relevante: que la sanidad no puede ser un negocio con el que ganar dinero. En este sentido, es común pensar que la asistencia sanitaria que proporcionará un empresario sólo preocupado por el dinero tenderá a ser mucho más deficiente y cara que la que proporcione un abnegado y responsable sector público: al fin y al cabo, el margen de beneficios que le añade el empresario a los costes tiene, por necesidad, que incrementar el precio final del producto y, además, le resultará muy tentador deteriorar el servicio con tal de maximizar sus ganancias.

La realidad, empero, es bastante distinta. Un empresario obtiene beneficios extraordinarios sobre el capital invertido cuando el servicio que proporciona es más barato o de mayor calidad que el de

la competencia: en caso contrario, el único rendimiento que obtiene es el vinculado al coste de oportunidad del capital (que, aunque no se contabilice, también está presente en la sanidad estatal); si un empresario deteriorara la calidad de su servicio sin rebajas en su precio, los ciudadanos simplemente cambiarían de proveedor. La competencia sanitaria en el marco de un mercado libre, por consiguiente, tiende a lograr un mejor servicio a un menor precio y no lo contrario. Probablemente, la mayoría de personas que suscriben esta objeción basen su errónea percepción en la falsa privatización de la sanidad que se produce cuando se externaliza la gestión de la sanidad estatal a una compañía privada: en la medida en que son los políticos quienes les transfieren a unos empresarios el dinero coactivamente arrebatado a sus

ciudadanos —y no éstos quienes pueden decidir a qué hospitales acuden—, el riesgo de que la empresa deteriore la calidad para maximizar ganancias sí está presente; pero lo está por cuanto la renta del ciudadano sigue siendo administrada por los políticos y no por el propio ciudadano, esto es, porque no se trata de un mercado libre y competitivo sino de un Estado de Bienestar externalizado a empresas.

No todos los argumentos contra la sanidad privada están, sin embargo, tan equivocados de base. Buena parte de las objeciones razonables contra la sanidad privada giran en torno a un famoso artículo del premio Nobel de Economía Kenneth Arrow (1963), donde busca demostrar por qué la industria sanitaria no puede regularse exclusivamente mediante el mecanismo de los precios. Según

Arrow, los motivos principales que impedían un correcto funcionamiento del mercado sanitario eran: la información asimétrica (el paciente es ignorante), el riesgo moral (el paciente asegurado tiene incentivos a no cuidar su salud) y la selección adversa (encarecimiento e infracobertura de las pólizas como consecuencia de que los seguros no pueden discriminar a sus clientes según su perfil de riesgo). A estos tres motivos que se suelen oponer contra el eficiente funcionamiento de un mercado sanitario, se podría añadir un cuarto: la presencia de externalidades (por ejemplo, la mala salud de una persona puede contagiarse a otras personas). Y también, una quinta y frecuente crítica que no se dirige contra la eficiencia de la sanidad privada sino contra su equidad: el desigual acceso a la misma entre los distintos estratos

sociales. ¿Puede un mercado libre sobreponerse a estos problemas? En este epígrafe trataremos de demostrar que sí: ninguna de estas cinco críticas supone un obstáculo insalvable para un mercado libre sanitario.

El primer y más importante argumento (pues sobre él se construyen buena parte de los demás) es que el consumidor no puede elegir correctamente porque la información de la que dispone (como demandante de servicios sanitarios) no es la misma de la que dispone el profesional médico (como oferente de servicios sanitarios): el paciente no tiene por qué conocer qué dolencias sufre, qué tratamientos son los más adecuados o cuál es el coste razonable de los distintos procedimientos. ¿Qué sentido tiene que el consumidor tenga la última palabra en un mercado sanitario libre cuando su voz

no es una voz autorizada y, por consiguiente, puede ser engañado por proveedores sin escrúpulos? En sentido inverso, el problema de la información asimétrica también puede afectar a las compañías de seguro: los pacientes intentarán ocultar sus dolencias a las aseguradoras para conseguir una póliza más barata, pero en tal caso el negocio de estas aseguradoras devendría ruinoso y dejarían de ofrecer seguros sanitarios.

La regulación estatal busca solventar el problema de la información asimétrica regulando la provisión de servicios sanitarios (licencias profesionales, procedimientos médicos reglados, fijación de precios, redistribución de beneficios entre aseguradoras o, directamente, control de toda la sanidad dentro de un sistema público), pero, como ya vimos, esto acarrea la muy negativa consecuencia de que

el sistema se desvincula de las necesidades reales de los usuarios y de que, por tanto, la innovación sufre un muy serio estancamiento.

En realidad, la información asimétrica es un problema bastante menos serio de lo que en principio podría parecer, pues el propio mercado tiende a desarrollar las instituciones o los productos necesarios para solventarla.

En particular: por lo que respecta a los problemas de información asimétrica que afectan a las compañías de seguros (derivados de que los pacientes les ocultan sus dolencias para pagar una menor prima y que degeneran en los problemas de selección adversa que estudiaremos en unos momentos), conviene recordar que las aseguradoras suelen manejar cantidades ingentes de información histórica de sus asegurados que, con

las adecuadas técnicas estadísticas, les permiten conocer y predecir la salud de sus nuevos clientes con mucha mayor precisión de lo que ellos mismos podrían hacerlo (en eso se basa, justamente, el negocio de las aseguradoras). Pero es que, además, en la actualidad ya existen suficientes pruebas médicas como para detectar con elevadas garantías el estado de salud de partida de un paciente (incluso ya se dispone de análisis genéticos con un coste inferior a los 100 euros).

Por lo que se refiere a los problemas de información asimétrica para el paciente (derivados de su desconocimiento de la medicina), es verdad que, como denuncia Arrow, en materia sanitaria no suele existir la posibilidad de experimentar con diversos proveedores y escoger aquel que termine ofreciendo una mejor relación calidad-precio: una

vez el paciente se ha sometido a un tratamiento, los efectos del mismo pueden ser irreversibles. Lo que Arrow olvida es que, si bien el paciente no puede conseguir información a través de su «propia experiencia», sí puede lograrla a través de la «experiencia ajena»: los distintos centros médicos tienden a labrarse una reputación como consecuencia de los resultados que han obtenido históricamente y de la satisfacción que han mostrado sus clientes (Bloom *et alii*, 2008). Esa reputación está siendo, además, continuamente supervisada por aquellas organizaciones sociales voluntarias que —como las asociaciones en defensa del paciente— intentan filtrar y proporcionar información sanitaria fidedigna y asequible para los ciudadanos.

En este sentido, la reputación de los proveedores sanitarios es el resultado de un dilatado proceso de interacciones contractuales, sociales e institucionales previas, en las que no sólo intervienen los pacientes, sino el conjunto de la sociedad civil. Es ésta reputación la que posteriormente permite labrar una relación de confianza entre el facultativo y el paciente que sí puede convertir a este último en un «paciente informado», esto es, en un paciente al que, tras proporcionársele la suficiente orientación e información *confiable*, sea capaz de escoger entre los distintos posibles tratamientos. De ahí que la reputación, sobre la que se sedimentan estas relaciones de confianza, constituya uno de los principales activos de todo proveedor sanitario, pues es la reputación la que le permite diferenciarse del resto de

proveedores ante sus potenciales clientes. En parte, es evidente que esto ya sucede en algunos tramos del mercado sanitario: por ejemplo, en el sector liberalizado de la cirugía estética. Las empresas de cirugía estética desarrollan su labor dentro del sector privado de un modo adecuado a pesar de que, supuestamente, sus pacientes adolecen de los mismos problemas de información asimétrica que con el resto de la industria sanitaria: simplemente, cada compañía posee una reputación acerca de la calidad de sus servicios, de manera que el cliente, tras comparar precios, puede elegir aquella que mejor se adapte a sus necesidades.

Tomemos un caso muy cercano al de los servicios médicos: el de la industria de la inversión. El cliente de un fondo de inversión no suele disponer de formación financiera para discriminar cuál es el

vehículo más apropiado en el que inmovilizar su capital y, de hecho, tampoco suele tener ocasión de experimentar numerosas veces con ese capital, ya que una mala inversión puede implicar su pérdida irreversible. ¿Cómo ha solventado la industria financiera este problema de información asimétrica para permitir que el ahorrador pueda gestionar por sí mismo su patrimonio? Por un lado, existen empresas de asesoría financiera especializadas en hacer una preselección de los fondos de inversión que mejor se ajustan al perfil del ahorrador: a cambio de una tarifa anual, le proporcionan a su cliente las claves para que pueda escoger con criterio. Por otro, internet se ha convertido en una magnífica herramienta para centralizar todas las valoraciones dispersas de la clientela o de los expertos sobre los distintos fondos de inversión: la

página de Morningstar, por ejemplo, clasifica los fondos en función de su rentabilidad y de su riesgo, concediéndoles entre una y cinco estrellas según sean peor o mejores. Gracias a estas diversas herramientas (y a la capacidad del propio inversor para informarse y aprender de un modo autodidacta), la industria financiera se ha podido desarrollar y proporcionar un buen servicio al cliente a pesar de que, evidentemente, los problemas asociados a la asimetría de la información no han desaparecido por completo (escándalos muy mediáticos, pero aun así minoritarios dentro de una industria que en todo el mundo mueve billones de euros, fueron el fraude piramidal de Bernhard Madoff en Estados Unidos o las malas inversiones en preferentes dentro de España); pero la pervivencia de algunos de estos problemas, inexorables en

cualquier sociedad humana, no ha llevado, ni debería llevar, a pedir la estatalización de toda la industria financiera (fondos de pensiones, fondos de inversión, hedge funds, bancos, asesorías financieras, seguros de vida…).

En general, la evidencia empírica de que existan asimetrías de información problemáticas —ya sea entre las aseguradoras o entre los pacientes— es muy escasa (Cardon y Hendel, 2001; Bolin *et alii*, 2010; Lee, 2012). Ni siquiera parece que éste sea el caso en el Tercer Mundo, donde, pese a su muy considerable falta de recursos materiales, han sido capaces de solventar muchos de los problemas derivados de la asimetría de la información recurriendo a organizaciones locales o internacionales especializadas en proporcionar asesoría sanitaria sin ánimo de

lucro a los ciudadanos: éste es el caso de la India (Bloom y Leonard, 2013) o de buena parte de África (Leonard, 2002).

Descartado el problema de la información asimétrica, nos corresponde analizar el del riesgo moral: por riesgo moral se entiende la tendencia de los individuos a poner en riesgo su salud una vez están asegurados. Por ejemplo, si una persona está asegurada contra las dolencias cardiovasculares, tenderá a descuidar su alimentación, lo que elevará los costes de su tratamiento para la aseguradora y, por tanto, encarecerá sus pólizas.

La objeción del riesgo moral puede tener su interés, pero debemos tener en cuenta que los sistemas de sanidad estatal no lo solucionan en absoluto: en tanto la sanidad es gratuita para el usuario, la población recibe tantos o

mayores incentivos para descuidar su salud. El sistema sanitario privado que hemos descrito anteriormente, en cambio, sí contribuye a minimizar el riesgo moral: por un lado, porque la base de los gastos sanitarios se cubrirían con ahorros internos del propio paciente, de modo que el coste de su tratamiento no recae sobre terceros; por otro, los seguros médicos pueden incluir penalizaciones para aquellos asegurados que descuiden su salud (que comiencen a fumar, por ejemplo) y, sobre todo, suelen contener elevados deducibles que actúan como claro freno al riesgo moral (el deducible es la parte del coste del tratamiento médico que ha de pagar el propio paciente y no la compañía de seguros).

La tercera crítica contra el funcionamiento de un mercado sanitario libre es la llamada selección adversa:

debido a las asimetrías de información, las compañías de seguros serán incapaces de distinguir entre los pacientes con altos riesgos sanitarios y los pacientes con bajos riesgos sanitarios, de manera que terminarán cobrándoles a todos ellos una misma cuota (cuando deberían cobrar cuotas crecientes en función del riesgo). Esta cuota unificada provocará que los pacientes que sean conscientes de su alto riesgo sanitario tiendan a sobreasegurarse (ya que la cuota que les exigirá la aseguradora les resultará barata en relación con la cobertura esperada) y que los pacientes que sean conscientes de su bajo riesgo tiendan a infraasegurarse (ya que la cuota exigida les resultara cara en relación con la cobertura esperada). Pero si las personas más sanas dejan de asegurarse, la compañía de seguros sólo tendrá

dos opciones para mantener sus ganancias: o subir extraordinariamente la cuota a los clientes menos sanos que no hayan cancelado su póliza o dejar de cubrir los tratamientos más costosos; en ambos casos, el problema de la selección adversa sólo seguirá agravándose (cada vez menos personas tendrán incentivos a seguir pagando las cuotas crecientes por tratamientos decrecientes). Así pues, la selección adversa pronostica que las pólizas de los seguros sanitarios serán caras y de mala calidad, lo que desalentará su contratación entre los ciudadanos. Y, para más inri, como los pacientes no asegurados acarrearán un alto riesgo de impago para aquellos hospitales y clínicas que decidan atenderlos, estos proveedores sanitarios tratarán de cubrir el sobrecoste que representan estos usuarios cobrándoles a las aseguradoras

tarifas más elevadas por el uso de los servicios que efectúen los clientes asegurados (incrementando todavía más la cuota de los asegurados y agravando el problema de la selección adversa).

El Estado trata de minimizar la selección adversa de los seguros sanitarios a través de diferentes intervenciones: por un lado, obliga a todos los pacientes a asegurarse; por otro, suele regular los precios de las pólizas y prohibir a las aseguradoras la denegación de cobertura sanitaria por el estado de salud de su cliente. El problema de las regulaciones gubernamentales es que si son incompletas suelen exacerbar la selección adversa: por ejemplo, si no se obliga a los ciudadanos a contratar un seguro médico pero sí se impide que las aseguradoras discriminen a sus clientes según su estado de salud, el comportamiento más

razonable de los clientes es esperarse a que desarrollen una enfermedad para contratar el seguro y obtener cobertura, lo cual equivale a forzar al resto de asegurados a cubrirle su tratamiento sin haber contribuido previamente al sostenimiento financiero de la compañía de seguros. Pero, en cambio, si las regulaciones son completas, las bases actuariales sobre las que operan las compañías de seguros simplemente desaparecen: es decir, las compañías de seguros simplemente dejan de ser compañías de seguros que gestionan y redistribuyen el riesgo de sus clientes para pasar a convertirse en intermediarios de servicios sanitarios. En el extremo, cuando todos los ciudadanos están asegurados por obligación legal y cuando las aseguradoras cobran a todos los ciudadanos el mismo precio por su póliza, lo que tenemos es algo casi

idéntico a un sistema sanitario público donde todos pagan un mismo tipo de impuesto a cambio de una misma cobertura (como tiende a suceder en los países europeos que han adoptado el modelo sanitario de mutualidades obligatorias).

De nuevo, el libre mercado sanitario es inmune al problema de la selección adversa. Primero porque, como ya hemos recordado en materia de riesgo moral, la mayor parte de los gastos deberían cubrirse a través del ahorro propio (autoaseguramiento), donde por definición no existe selección adversa. Segundo, porque la evidencia apunta a que, como ya hemos explicado, las compañías de seguros sí son capaces de discriminar entre individuos de alto riesgo e individuos de bajo riesgo, pudiendo cargarles distintas pólizas a ambos: en tal caso, si los individuos más sanos abonan un precio más

barato que los individuos menos sanos, los incentivos para salirse del seguro desaparecen y las aseguradoras no limitan la cobertura que ofrecen por su presunta incapacidad para discriminar entre clientes. Tercero, si bien existe una muy débil e inconcluyente evidencia de selección adversa dentro del mercado sanitario (Siegelman, 2003), sí disponemos de una amplia y rica certeza sobre la existencia de la llamada «selección ventajosa» (Fang, 2008; Buchmueller, 2008; Hedegren y Stratmann, 2012; Johar y Savage, 2012): a saber, los pacientes más sanos tienden a ser aquellos con mayores niveles de renta (a más riqueza, mejores hábitos) y con mayor aversión al riesgo (a mayor aversión al riesgo, más cuidado personal), quienes a su vez también son los que, debido a su mayor riqueza y aversión al riesgo, tienden a asegurarse

en mayor medida; es decir, los pacientes sanos no tenderán a infraasegurarse (como predice el modelo de la selección adversa), sino a sobreasegurarse, lo que por su parte le permitiría a la aseguradora compensar las pérdidas que pudieran derivarse de aquellos pacientes entre los que sí prevaleciera una cierta selección adversa. Y, por último, la evidencia empírica (Kessler, 2007; Dranove *et alii*, 2008) tampoco ha hallado prueba alguna de que los proveedores de salud encarezcan sus precios a los pacientes asegurados para cubrir el sobrecoste que les suponen los no asegurados. Por tanto, no existe ninguna presunción favorable a obligar a todo el mundo a asegurarse: es, precisamente, la amenaza creíble de que los clientes pueden dejar de estar

asegurados para pasar a autoasegurarse lo que permitiría mantener a raya las pólizas ofrecidas por las aseguradoras.

La última de las críticas dirigida contra la eficiencia de un mercado sanitario libre se basa en la presencia de externalidades: muchas enfermedades son contagiosas, de modo que prevenirlas ha de ser una tarea colectiva y no sólo individual. En este caso, se asume que la intervención del Estado en materia sanitaria permite garantizar un control de la salubridad social que no se daría con un mercado libre.

Sin embargo, el argumento es doblemente deficiente. Primero, porque el coste sanitario de las enfermedades contagiosas (tuberculosis, malaria, tifus, peste, fiebre amarilla...) ha pasado a ser en nuestros modernos sistemas sanitarios completamente marginal. En la

actualidad, la gran porción de los costes se debe a las afecciones crónicas, que no son contagiosas (cáncer, artritis, diabetes, enfermedades cardiovasculares…): en el año 2009, por ejemplo, el 75 por ciento de todos los costes de la sanidad estadounidense se debieron a este tipo de afecciones. Si todo el problema fuera de externalidades, bastaría con que el gobierno impusiera la obligación de vacunación universal frente a ciertas patologías para eliminar esta externalidad dentro de un sector sanitario privado. Y segundo, porque, en cualquier caso, la sanidad privada puede perfectamente promover la vacunación generalizada frente a enfermedades contagiosas: en general, la gente desea estar sana, con lo que el comportamiento racional por defecto es vacunarse, sobre todo si se piensa que el resto de personas no se van a vacunar y

que, por tanto, habrá un especial riesgo de contagio cuyos costes sufriría enteramente la persona que no se vacunara (si parte de los costes los cubriera la aseguradora, ésta podría imponer penalizaciones y sanciones para aquellos que pusieran en riesgo su salud no vacunándose).

Comprobado que la sanidad privada no sufre problemas irresolubles que atenten contra su eficiencia, nos queda por considerar el que probablemente sea el motivo más extendido entre los ciudadanos para oponerse a una sanidad privada: su inequidad. La idea es que los altos costes de la sanidad privada la volverían prohibitiva para los estratos con menos renta de la sociedad, lo que por fuerza degeneraría en un sistema de castas económicas: los ricos gozarían de excelente salud mientras que los pobres

irían muriendo por falta de asistencia sanitaria. En este sentido, el sector público contribuiría a mejorar el acceso equitativo a los servicios sanitarios mediante sistemas que, en el fondo, proporcionan una cobertura universal y gratuita para el usuario.

Sucede que, a pesar de las apariencias, no existe una robusta evidencia de que los sistemas de sanidad estatales mejoren el acceso equitativo a la sanidad. El Ministerio de Sanidad inglés publicó en 1980 un informe (conocido como el *Black Report*) sobre la evolución de las desigualdades en materia sanitaria desde la creación del sistema público de salud y concluyó que, lejos de haberse estrechado, se habían ensanchado: si en 1951 la mortalidad del estrato más pobre de hombres sólo era un 33 por ciento superior a la del estrato más rico, en 1971 se

había disparado al 55 por ciento, hasta el punto de que el informe concluyó que «el hallazgo más importante de este capítulo es la falta de mejora, o incluso el empeoramiento, de la salud [de los estratos más pobres de la sociedad en relación con la de los más ricos]». Según el estudio, la responsabilidad de estos resultados podía atribuirse a la insuficiencia del gasto y a su mala distribución: dos consecuencias que, como ya hemos explicado, cabía esperar de los sistemas de racionamiento y planificación sanitaria europeos. Años después, en 1998, se elaboró y publicó otro informe continuador del anterior (el *Achenson Report*), donde se constataba un mayor deterioro del acceso equitativo a la sanidad debido a una mala asignación de los recursos dentro del propio sistema público de salud: en 1981, la mortalidad de los

estratos más pobres era un 53 por ciento superior a la de los más ricos, frente al 68 por ciento en 1992.

Evidentemente, el factor más importante para lograr un acceso equitativo a la sanidad privada es su precio: un precio suficientemente asequible a los tratamientos sanitarios permite que todo el mundo obtenga una provisión adecuada con cierta independencia de su renta. Y ya hemos tenido ocasión de comentar que la sanidad liberalizada tendería a arrojar rebajas muy significativas en su coste mediante la innovación tecnológica (visible en aquellos países que permiten la libertad en el lado de la oferta sanitaria; como sucede en la India, donde la rebaja de costes llega a ser del 95 por ciento): pero, además, habría que incluir las rebajas derivadas del menor coste del personal sanitario por la

liberalización de la profesión (el Estado no regularía las condiciones de acceso a la profesión y habría total libertad para que los galenos extranjeros reconocidos por instituciones privadas de prestigio pudieran ejercer en España) y en el precio de los medicamentos por la eliminación de las patentes. Asimismo, tengamos en cuenta que la sanidad ha sido el sector donde por excelencia sus proveedores privados han practicado históricamente la llamada «discriminación de precios»: subirles el precio a los pacientes con mayor renta para poder ofrecerles una tarifa muy barata a los pacientes con menor renta (una práctica que también se está reproduciendo en los hospitales hindúes). Y, por último, recordemos que en un mercado libre existen importantes mecanismos privados para redistribuir la renta (asistencia social

privada) que pueden complementarse con la subsidiaria asistencia social estatal que estudiaremos en el siguiente epígrafe.

Con estas premisas, recordemos lo evidente: el gasto sanitario medio en España es de 2.000 euros por habitante, de los cuales unos 1.500 euros se dirigen a financiar la sanidad pública. Por consiguiente, la privatización de la sanidad pública no tendría que costar como media más de 1.500 euros por español, si acaso bastante menos, ya que la sanidad privada y competitiva tendería a rebajar sustancialmente el coste. Por supuesto, que la sanidad cueste 1.500 euros por persona como media no significa que todo el mundo terminara pagando lo mismo, pero los temores sobre gigantescas divergencias están en gran medida infundados. Al cabo, el coste sanitario de

cada individuo en particular depende de dos factores, su edad y su nivel de salud, y es posible contrarrestar su variabilidad de dos modos: la variabilidad del gasto debido a la edad se solventa mediante la capitalización del ahorro, mientras que la variabilidad del gasto debido al estado de salud se corrige mediante el aseguramiento contra riesgos catastróficos.

¿Cómo solventa la capitalización del ahorro el problema del aumento del coste sanitario en función de la edad? El gasto sanitario público medio de los españoles es de 1.500 euros anuales, pero la situación cambia por edades (Ministerio de Sanidad, 2005): el gasto público medio de una persona de entre veinticinco y sesenta y cuatro años es de 1.000 euros anuales, mientras que el de una persona de más de sesenta y cinco es de 3.700 euros anuales. Si cada individuo,

tras hacer frente a sus gastos anuales de sanidad (1.000 euros), ahorrara 500 euros anuales entre los veinticinco y los sesenta y cuatro años y los reinvirtiera a un rendimiento medio del 5,5 por ciento (como en las pensiones privadas), llegaría a la jubilación con un capital para hacer frente a sus gastos médicos de 72.000 euros, cantidad suficiente para cubrir treinta y dos años de sobrecoste sanitario (sobrecoste de 2.200 euros anuales entre los sesenta y cinco y los noventa y siete años). Evidentemente, se trata de un cálculo simplificado, por cuanto el incremento del gasto sanitario no se produce de golpe de los sesenta y cuatro a los sesenta y cinco años, pero las cifras no se modifican apreciablemente si desagregáramos más el coste por tramo de edad.

¿Cómo solventan los seguros el problema del aumento del coste sanitario por deterioro de la salud? Las personas sanas tienden a soportar muchos menos gastos sanitarios que las personas enfermas. Por ejemplo, en Estados Unidos los seguros sanitarios para personas jóvenes con alto riesgo de enfermar suelen ser entre tres y cuatro veces más caros que los de las personas sanas. En tal caso, parecería que estamos ante una completa segregación económica dentro de la ciudadanía por motivos de salud. Sin embargo, existe una solución: uno puede asegurarse contra el riesgo de que en el futuro su salud se deteriore y de que, por tanto, sus gastos de salud terminen disparándose. Trasladando a España el coste estimado de este tipo de pólizas en Estados Unidos por Herring y Pauly (2006), tendríamos que una persona

joven podría protegerse contra el riesgo de deterioro futuro de su salud por una póliza anual de entre 500 y 600 euros. Es verdad que muchas personas a los dieciocho y veinticinco años ya han sido diagnosticadas con costosísimas enfermedades crónicas y que en esos momentos ya es demasiado tarde para asegurarse, pero este inconveniente se solventa fácilmente si los padres aseguran a sus hijos antes incluso de que nazcan (y, por tanto, antes de que desarrollen cualquier patología): por tanto, en la práctica totalidad de los casos, ni siquiera las llamadas «condiciones preexistentes» suponen una barrera para asegurar al paciente contra riesgos catastróficos. En el fondo, es algo muy similar a lo que sucede en los sistemas de salud estatales —macro-seguro obligatorio

entre todas las personas— pero permitiendo a los ciudadanos gestionar su gasto en materia de salud.

En definitiva, tomando como referencia un gasto sanitario medio por español de entre 1.500 y 2.000 euros anuales, una persona estaría completamente asegurada si destinara un tercio de ese importe (entre 500 y 667 euros) a cubrir los gastos sanitarios de su año en curso, otro tercio a ahorrar para hacer frente al aumento futuro de sus gastos sanitarios y otro tercio para asegurarse contra el riesgo del deterioro de su salud no vinculado a la edad. En realidad, es probable que lo estuviera con bastante menos, atendiendo a las importantes rebajas de costes sanitarios a las que asistiríamos en ausencia de regulaciones estatales sobre la oferta. Además, aquellas pocas personas que no pudieran hacer

frente a estos importes después de haber eliminado casi todos los impuestos, podrían recibir apoyo de la asistencia social privada o estatal.

No existen, por tanto, razones de peso para asumir que un sistema sanitario planificado centralizadamente garantiza un acceso más amplio y de mayor calidad a los servicios sanitarios que uno privado y liberalizado. Es más, existen fundados motivos para pensar que será justo al revés: que un sistema sanitario de libre mercado superará en todos los marcadores a uno manejado por el Estado.

14

Asistencia social

Tenemos derecho, como individuos, a dar el dinero que queramos a la caridad; pero como miembros del congreso no tenemos derecho a adueñarnos de un solo dólar de los ciudadanos.

DAVID CROCKETT

Ninguna comunidad civilizada ha permitido que sus incapacitados mueran. Pero la sustitución del

> auxilio caritativo por un derecho coactivo a ser ayudado no parece encajar con la naturaleza humana (...) La discreción de los burócratas asume el control sobre la discreción de aquella gente cuya conciencia les impulsa a ser caritativos.
>
> LUDWIG VON MISES

El futuro es incierto en cualquier sociedad. Pero en aquellas sociedades más dinámicas y libres, en la medida en que son susceptibles de experimentar cambios más rápidos y continuos, todavía lo es más. El ser humano busca protegerse frente a la incertidumbre y, para ello, esas mismas sociedades libres le ofrecen

toda una serie de instrumentos económicos e instituciones sociales. Entre los primeros destaca el ahorro y los seguros: disponer de un amplio patrimonio permite suavizar las fluctuaciones de renta y contratar un seguro, socializar voluntariamente los riesgos que afectan a una comunidad. Entre los segundos destaca, especialmente, la institución familiar: la familia es una pequeña asociación afectiva y jurídica donde la renta se consume y redistribuye comunalmente. Buena parte de las situaciones de desprotección que pueden emerger en una sociedad libre son, por tanto, reconducibles a través del ahorro, los seguros y la familia. Sin embargo, hay buenos motivos para pensar que las personas buscamos un nivel de protección superior que trascienda a los tres anteriores mecanismos.

Por fortuna, el ser humano es un animal hipersocial; necesita vivir en sociedad y disfruta relacionándose con otros seres humanos: la sociedad le aporta, por un lado, seguridad frente a un entorno hostil («la unión hace la fuerza») y, por otro, afectividad. La cohesión y preservación de la sociedad, por consiguiente, es esencial para el ser humano, de ahí que evolutivamente haya desarrollado emociones que le llevan a no preocuparse únicamente por su bienestar particular, sino también por el de su entorno: cada ser humano tiene una —mayor o menor— inclinación a proteger a su prójimo y a esperar que su prójimo le proteja a él. De hecho, aquellas escasas personas que se despreocupan por entero de sus semejantes por

carecer completamente de empatía sufren un trastorno de la personalidad conocido como «psicopatía».

En este sentido, es lógico que los individuos estemos interesados en que la sociedad en la que habitamos cuente con las instituciones adecuadas para ayudar aquellas personas que transitoria o estructuralmente caigan en una situación de necesidad: del mismo modo en que es lógico preocuparse por que la provisión de alimentos, de electricidad o de sanidad esté asegurada, también lo es preocuparse por la provisión de asistencia social. En el fondo, nos tranquiliza y nos reconforta saber que el prójimo no va a morir de hambre o no va a padecer una vida desgraciada por circunstancias ajenas a su control pero parcialmente dentro del nuestro; es más, nos tranquiliza saber que el resto de personas tampoco

permitirán que eso nos suceda a nosotros. Y, por ello, la asistencia social es un servicio más que es natural que cualquier sociedad reclame y promueva.

Cuestión distinta, claro está, es que la asistencia social deba ser gestionada por el Estado mediante la redistribución coactiva de la renta. En efecto, a día de hoy es muy habitual afirmar que en un mercado libre no habría redistribución de la renta, siendo tal competencia un monopolio propio de la violencia estatal. Lo correcto, sin embargo, es afirmar que en un mercado totalmente libre no habría redistribución «coactiva» de la renta, ya que las redistribuciones voluntarias (la ayuda mutua, la caridad o el voluntariado) serían totalmente lícitas y frecuentes. La cuestión de fondo, por

consiguiente, es qué papel debe jugar el Estado en esta rúbrica… si es que debe jugar alguno.

Cómo se prestaría la asistencia social en ausencia de Estado

La demanda de asistencia social por parte de un individuo responde a dos objetivos distintos que, a su vez, darán lugar a dos modalidades de asistencia social diferentes: por un lado, un individuo demanda asistencia social para protegerse a sí mismo de la incertidumbre futura (le reconforta saber que hay una red de seguridad a sus espaldas que le auxiliará en caso de necesidad); por otro lado, un individuo demanda asistencia social para proteger a su entorno de la

incertidumbre futura (le reconforta saber que los demás no sufrirán). Obviamente, no todos los individuos se preocupan igualmente por su propia seguridad o por la de su prójimo, pero como normal general, y exceptuando a las personas extraordinariamente imprevisoras o extraordinariamente psicópatas, todos poseemos ambas emociones en mayor o menor grado. Ahora bien, dado que la demanda de asistencia social presenta finalidades divergentes —garantizar mi propia seguridad y garantizar la seguridad ajena—, la organización necesaria para satisfacer ambas modalidades de asistencia social también adoptará dos formas diferentes.

Cuando el individuo trata de salvaguardar su seguridad, querrá que la ayuda que eventualmente pueda requerir no dependa del arbitrio de nadie: su

propósito es el de seguir siendo autónomo a pesar de las circunstancias adversas que le hayan podido afectar. Poco nos tranquilizaría una asistencia social que simplemente nos trasladara desde una situación de desprotección inducida por imprevisibles circunstancias adversas a otra situación de desprotección inducida por la dependencia de la imprevisible voluntad discrecional de terceros. Así pues, este tipo de asistencia social —la que responde a nuestra demanda de protección personal— requiere de estructuras horizontales basadas en la reciprocidad *(do ut des)* y en la exigibilidad de la ayuda. Su paradigma serían las sociedades de ayuda mutua (en el mundo anglosajón, las llamadas *friendly societies*).

Cuando, en cambio, el individuo busca salvaguardar la seguridad de su prójimo, querrá mantener un cierto control sobre la ayuda que altruistamente desee entregarle. Precisamente porque deseamos seguir siendo autónomos, preferimos poder modular la mucha o poca ayuda que, en forma de tiempo y recursos, otorgamos a los demás (en el extremo, una persona que tuviera la obligación de vivir exclusivamente para los demás sería un esclavo). Así pues, este tipo de asistencia social —la que responde a nuestra demanda de proteger al prójimo—requerirá de estructuras verticales basadas en la unilateralidad y en la voluntariedad de la ayuda. Su paradigma serían las sociedades caritativas o filantrópicas.

Como decimos, toda persona prefiere recibir una asistencia social basada en la ayuda mutua antes que en la caridad. Por tanto, en ausencia de Estado, la inmensa mayoría de la asistencia social tendería a proporcionarse mediante sociedades de ayuda mutua, basadas en la existencia de derechos y obligaciones recíprocos entre sus miembros: aquella persona que integrara una sociedad de ayuda mutua tendría derecho a recibir auxilio del resto de miembros en caso de que le acaeciera alguna adversidad y tendría la obligación de proporcionárselo a aquel miembro que la padeciera. Es poco probable que ese derecho de auxilio fuera ilimitado, sino que más bien se hallaría tasado, condicionado y supervisado por los estatutos de la propia sociedad con el propósito de evitar los abusos. Las diversas sociedades de ayuda mutua

podrían prestar —y, de hecho, prestaron históricamente, como luego veremos— auxilio en caso de enfermedad, jubilación sin ahorros, viudedad, orfandad o incapacidad: según el objetivo de cada sociedad, los derechos (y las consecuentes obligaciones) adquiridos podrían ser más o menos extensos.

Sin embargo, estas causas tasadas no tendrían por qué ser rígidas y cerradas: precisamente porque la base de cualquier sociedad de ayuda mutua es la confianza y empatía entre sus miembros, las causas que justificarían la obtención de ayuda deberían ser flexibles y adaptativas a nuevas adversidades inicialmente imprevistas. Esa flexibilidad o discrecionalidad podría ser apreciada por los órganos de gobierno de estas sociedades que, dada su naturaleza horizontal (no jerárquica), probablemente

fueran democráticos y rotatorios (como las comunidades de vecinos): dado que todos son susceptibles de ostentar en algún momento la responsabilidad de gobernar la sociedad de ayuda mutua, todos tendrían incentivos a tratar las problemáticas ajenas con empatía y generosidad (mañana los papeles de gobernador y gobernado podrían invertirse). De hecho, una de las ventajas de las sociedades de ayuda mutua frente a los seguros sería ésta: mientras que los segundos sólo proporcionan una indemnización monetaria en casos absolutamente tasados (pues se trata de una empresa capitalista cuyo propósito es preservar los beneficios para sus propietarios), las sociedades de ayuda mutua no sólo contemplarían más modalidades de ayuda (no sólo económica, sino también humana, psicológica o incluso espiritual),

sino que serían más flexibles con la casuística. En cierto modo, pertenecer a una sociedad de ayuda mutua sería como meta-asegurarse: asegurarse frente a las adversidades que ni siquiera he podido prever.

El asociacionismo voluntario parece, por consiguiente, la forma ideal para que los distintos individuos se garanticen una red de seguridad última y supletoria a la que ya suponen otros mecanismos sociales y económicos de hacer frente a las adversidades (como, por ejemplo, la institución familiar, la acumulación de un amplio patrimonio personal o la ya mencionada contratación de seguros). Sin embargo, es harto dudoso que se diera por sí sola y no conviviera con sociedades de tipo filantrópico. Primero porque, como ya hemos dicho, muchas personas no sólo quieren protegerse a sí mismos,

sino que desean ayudar a los demás. Segundo, porque cabe imaginar diversas circunstancias en las que las sociedades de ayuda mutua no basten para resolver la desprotección de terceros: fundamentalmente, puede haber personas que, por cualquier motivo, hayan decidido no integrar sociedades de ayuda mutua y puede haber sociedades de ayuda mutua que, por cualquier motivo, no cuenten con suficientes recursos para hacer frente a ciertas adversidades. Es aquí donde entra el cometido de las sociedades filantrópicas.

La caridad no es la modalidad óptima de solventar las situaciones personales de desamparo, ya que a la gente le desagrada verse en una posición de inferioridad y dependencia. Por tanto, lejos de constituir la norma general dentro de una sociedad libre, serían más bien la

excepción a un problema serio que no puede solventarse por ningún otro mecanismo voluntario. En materia de caridad, es cada persona la que escoge qué parte de su riqueza y de su tiempo desea destinar a ayudar a los terceros necesitados que carecen de otras redes de asistencia. Aunque una porción de ese tiempo y de esos recursos podría gestionarlos directamente el propio donante (ayudas informales y espontáneas), previsiblemente buena parte de los mismos se canalizaría a través de empresas, fundaciones y ONG especializadas en redistribuirla entre los más necesitados.

A diferencia de las sociedades de ayuda mutua, las sociedades caritativas no estarían gestionadas ni financiadas por los propios perceptores de la ayuda, de manera que éstos carecerían de derechos sobre los potenciales donantes. La base

de sus relaciones no sería la confianza mutua y el interés recíproco, sino la generosidad de unos y la situación de necesidad de otros. Así, una vez el potencial donante sea consciente de que existen personas necesitadas de ayuda y una vez se le ofrezca una manera eficaz de encauzar su generosidad hacia esas personas, podrá tomar la decisión de cómo ayudar a cada quién: cada donante escogerá a aquellos gestores de su filantropía que más se alinearan con sus valores y que sean más eficientes, responsables y diligentes a la hora de solventar las situaciones de desprotección social.*

Pese a las diferencias entre las sociedades de ayuda mutua y las sociedades filantrópicas, ambas son modalidades de asistencia social que, por ende, comparten un objetivo común: ayudar a

quien necesite ayuda. De ahí que ambas instituciones también compartan dos características que merece la pena resaltar: por un lado, la ayuda tendería a dirigirse en exclusiva a aquellas personas que la necesiten y que se la merezcan; por otro, la ayuda de cada cual se orientaría preferentemente a su entorno social más cercano.

En cuanto a la primera de estas características, parece obvio que, casi por definición, la asistencia social sólo se dirige a aquellas personas que la necesiten. Asimismo, también es evidente que, en las sociedades de ayuda mutua, sólo reciben auxilio aquellos miembros que cumplan los requisitos para recibirlo (si la sociedad sólo se constituyó para cubrir riesgos de enfermedad, probablemente no acepte cubrir el riesgo de descapitalización patrimonial a edades avanzadas).

Menos claro resulta, sin embargo, la condición de «mérito» en las sociedades caritativas.

Para perfilar su significado, es necesario rescatar la distinción que efectuaban las Leyes de Pobres Inglesas entre necesitados merecedores de ayuda *(deserving poor)* y necesitados no merecedores de ayuda *(non-deserving poor)*: sólo aquellos pobres que no podían trabajar por incapacidad personal o por condiciones económicas adversas tenían derecho a acogerse a la ayuda estatal (no era el caso de aquellos que, pudiendo trabajar, decidían deliberadamente no hacerlo). Parece verosímil que semejante distinción también prevaleciera entre los donantes de su tiempo y de sus recursos a la caridad. Al fin y al cabo, una persona que sea pobre porque deliberadamente se niegue a trabajar —aun cuando tenga

oportunidades y capacidades para ello— probablemente no merezca recibir asistencia ajena alguna. Son más bien personas como los incapacitados permanentes, los huérfanos o los ancianos descapitalizados por alguna catástrofe incontrolable quienes serían los principales receptores de la filantropía privada. El motivo es poco cuestionable: si el auxilio se concede indiscriminadamente a quienes no se lo merecen, no sólo se reduce la cantidad de asistencia disponible para quienes sí se lo merecen, sino que además se multiplica la tentación de generar relaciones parasitarias (simular necesidad para vivir a costa de los demás). Lo mismo ocurre, de hecho, en el seno de esa institución que constituye la forma más básica de asistencia social: la familia. Los padres seguramente estén dispuestos a mantener a su hijo mayor de

edad mientras éste sea incapaz de encontrar empleo (merecedor de ayuda), pero es dudoso que quieran costear sus gastos indefinidamente aun cuando éste rechace sistemáticamente ofertas de trabajo (no merecedor de ayuda).

Sucede que la distinción entre personas merecedoras y no merecedoras de ayuda está repleta de zonas grises. ¿Son merecedores de ayuda un drogadicto al que su propia adicción le ha llevado a no querer trabajar, un anciano que se funde los ahorros de toda una vida en el casino y luego se arrepiente, un joven que abandonó tempranamente su educación y no encuentra un empleo o un adulto que rechaza contratar un seguro sanitario y a quien de repente se le diagnostica una grave y muy cara enfermedad? Ciertamente, cada lector responderá de un modo distinto ante cada una de estas

situaciones, pero un rasgo común sí debería ser reconocido: universalizar la ayuda sin ningún tipo de control fomentaría su abuso (por ejemplo, nadie contrataría seguros sanitarios) y denegarla en todos los casos daría lugar a muchas situaciones de desprotección que la mayoría de ciudadanos rechazaría.

La solución posiblemente se halle en una vía intermedia, a saber, permitir que cada persona que done su dinero a la filantropía pueda escoger a quién ayudar y en qué condiciones hacerlo: al drogadicto se le podría exigir someterse a un programa de desintoxicación y buscar activamente empleo; al anciano ludópata se le podría limitar la asistencia a un mínimo de subsistencia; al joven que abandonó tempranamente los estudios se le podría requerir que complete su

formación; y al adulto sin seguro sanitario, que reintegre en el futuro una parte sustancial del coste de su tratamiento.

La segunda característica común a toda forma de asistencia social —el auxilio se orientaría al entorno cercano de quien lo presta— resulta bastante comprensible en el caso de las sociedades de ayuda mutua: cada miembro sólo está obligado a prestar ayuda a otros miembros de la sociedad, por tanto el tiempo y los recursos que invierta en ella redundarán exclusivamente en beneficio de quienes la conformen (y recordemos que la afiliación a estas sociedades de ayuda mutua no era irrestricta, sino condicionada a cumplir los requisitos que imponía el propio grupo en aras de mantener la armonía interna). En cuanto a las sociedades caritativas, tampoco debería ser complicado de comprender por qué la

filantropía sería en gran medida regulada por este principio localista: aun cuando podamos creer que sentimos un desbocado amor hacia la humanidad en su conjunto, las personas nos conmovemos especialmente por el sufrimiento que contemplamos a nuestro alrededor, de modo que estamos sesgados a solucionar preferentemente esos problemas. Es verdad que, en un mundo globalizado, cada vez más gente se siente ciudadano del mundo y se preocupa por las tragedias que puedan suceder a miles de kilómetros de distancia, pero aun así parece probable que, dentro del universo de individuos merecedores de ayuda, aquellos que se encuentren más cerca del donante sean quienes reciban un trato preferencial a igualdad de circunstancias. De hecho, la necesidad de supervisar la adecuación y el mérito de la ayuda

entregada se combina perfectamente con la preferencia por ayudar a las personas del entorno más próximo: es mucho más fácil conocer las necesidades y monitorizar los méritos de aquellos individuos cercanos y conocidos que de los alejados y desconocidos.

Por consiguiente, en una sociedad libre, la mayor parte de la asistencia social se canalizaría a través de las sociedades de ayuda mutua y otra porción se dirigiría a la filantropía. Dentro de ésta, la mayor parte de la caridad buscaría asistir las necesidades comunitarias y, otra parte, se orientaría a las personas necesitadas fuera de la propia comunidad (una porción tanto mayor cuanto más se estrechen las distancias informativas); casi con total seguridad, esta última porción de las donaciones se canalizaría a través de fundaciones y ONG confiables

que, contando con ramificaciones y sedes en otros territorios, podrían proporcionar atención personalizada in situ a las personas necesitadas, así como dar a conocer esas situaciones a donantes lejanos.

Con todo, hasta el momento hemos descrito un escenario puramente especulativo; acaso verosímil, pero especulativo al fin y al cabo. ¿Verdaderamente hay motivos fundados para pensar que, en ausencia de Estado, la asistencia social se desarrollaría por las vías que hemos esbozado anteriormente? Por fortuna, el Estado de Bienestar es un fenómeno relativamente reciente en la historia de Occidente, de manera que, simplemente, podemos observar la historia y estudiar cómo se prestaba la asistencia social antes del Estado de Bienestar.

El bienestar antes del Estado de Bienestar

Es un fenómeno tristemente habitual el pensar que, antes del advenimiento del Estado de Bienestar, la inmensa mayoría de la sociedad estaba del todo desamparada ante adversidades tan frecuentes como la enfermedad, los gastos funerarios, las enfermedades no aseguradas, la jubilación o la incapacidad. Y, ciertamente, la magnitud de la asistencia social hace ciento cincuenta años era mucho menor que con los actuales Estados de Bienestar, pero no porque no hubiese instituciones sociales que permitieran contrarrestar las anteriores adversidades sino, simplemente, porque Occidente hace ciento cincuenta años era mucho más pobre que ahora. O dicho de otro modo, aun cuando hace ciento cincuenta

años se hubiesen instalado Estados de Bienestar, éstos habrían proporcionado una asistencia social mucho más escasa que la actual. Ahora bien, con el nivel de riqueza disponible en aquella época, la extensión y variedad de la red de asistencia social voluntaria que emergió espontáneamente por todo Occidente resulta asombrosa y digna del mayor de los encomios.

La pata fundamental de ese sistema de asistencia social eran las sociedades de ayuda mutua. Su participación por parte de la población era muy amplia, especialmente para los estándares de riqueza de la época: a comienzos del siglo XX, se estima que uno de cada tres hombres en Estados Unidos pertenecían a una sociedad de ayuda mutua (Beito, 2000) y que tres cuartas partes de la población inglesa que en 1911 pasó a estar

cubierta por la recién creada Seguridad Social ya lo estaban por las más de 9.000 *friendly societies* existentes en el país (Gladstone, 1999). El fenómeno no se restringía al mundo anglosajón, sino que en mayor o menor medida se extendía por todo el continente europeo (Vilar, 2010; y Harris y Bridgen, 2007).

Los servicios que ofrecían estas sociedades de ayuda mutua eran muy variados: la asistencia más común era la compensación por los sueldos perdidos en caso de enfermedad y el pago de los gastos por funeral, pero a lo largo del siglo XIX fue haciéndose cada vez más frecuente que también cubrieran los desembolsos sanitarios, seguros de vida, pensiones de jubilación, viudedad y orfandad o incluso los gastos de viaje por cambio de trabajo (Green, 1993). Los medios con los que contaban para tales

fines no eran simplemente testimoniales, pues fueron capaces de crear orfanatos (71 sólo en Estados Unidos, por ejemplo), asilos u hospitales punteros para su época.

Para prestar esta variedad de servicios, existían diversos tipos de sociedades de ayuda mutua: las sociedades divisionarias (cada miembro realizaba una aportación monetaria anual para cubrir los gastos de la comunidad y el sobrante a final de año era repartido proporcionalmente entre todos); sociedades de acumulación unitaria (sociedades donde el sobrante de las aportaciones anuales de los miembros no se repartía entre ellos, sino que se iba acumulando para hacer frente a contingencias futuras); sociedades de depósito (al fondo común de las sociedades divisionarias o unitarias se añadían cuentas de ahorro

personal con las que en parte se costeaba la jubilación de cada miembro); sociedades de sepelio (encargadas específicamente de proporcionar este seguro); o sociedades fabriles (creadas en el seno de la empresa a instancias del propio capitalista interesado en que sus trabajadores contaran con seguros contra el desempleo, accidentes o enfermedad).

En un comienzo, las prestaciones proporcionadas por las sociedades de ayuda mutua a sus miembros eran independientes de su nivel de contribuciones, pero con el tiempo, y conforme sus miembros fueron buscando asegurarse cuantías predeterminadas de indemnizaciones en caso de adversidad, se fue instaurando una cierta correspondencia entre contribución y compensación (sobre todo, en el caso de las pensiones de jubilación). Asimismo, con tal de

diversificar riesgos, las sociedades tendieron a asociarse federativamente, de modo que si, por ejemplo, la mayoría de trabajadores de una sociedad caían todos enfermos a la vez, su indemnización se cubriera con los fondos de las sociedades sitas en otras localidades.

Como ya indicamos, los miembros de las sociedades de ayuda mutua tenían derecho a recibir auxilio de la sociedad cuando acaeciera alguna de las adversidades tasadas. Por consiguiente, la asistencia social dentro de las *friendly societies* no derivaba de la caridad, sino de la exigibilidad contractual. Ahora bien, que los miembros tuvieran derecho a recibir una prestación de la sociedad no significa que ésta no estuviera condicionada: la supervisión y el control entre los miembros era permanente para que la confianza entre ellos se mantuviera. Por

ejemplo, era frecuente que las personas de baja por enfermedad fueran visitadas con cierta asiduidad por miembros de la sociedad tanto para interesarse por su situación como para minimizar la tentación al fraude; y, evidentemente, mientras una persona se hallaba en tal situación podía tener prohibidos y restringidos ciertos hábitos insalubres. Tal como las describió uno de sus miembros: «Las sociedades de ayuda mutua tenían como objetivo proporcionar ayuda a sus miembros, no en forma de caridad desinteresada, sino para saldar las obligaciones asumidas en base al acuerdo mutuo formulado en los estatutos de las respectivas organizaciones» (Beito, 2000).

Por lo que respecta a las organizaciones caritativas, Susannah Morris (2006) estima que el sector privado filantrópico de Inglaterra y Gales manejaba

unos fondos que aumentaron desde el 0,55 por ciento del PIB en 1874 a casi el 0,65 por ciento en 1913, por encima de la ayuda que proporcionaba el Estado a través de la Ley de Pobres. Los datos de Morris deben matizarse en dos aspectos: por un lado, alrededor de la mitad de esos fondos se concedían a organizaciones religiosas que prestaban misiones humanitarias y evangelizadoras en el extranjero (el equivalente de la época a nuestra «ayuda exterior»); por otro, Morris sólo incluye la filantropía monetaria canalizada a través de organizaciones, dejando fuera no sólo la caridad monetaria informal otorgada a título individual (limosnas), sino sobre todo el tiempo de voluntariado (básico, en el caso de los médicos, para financiar los hospitales y sanatorios gratuitos para los más necesitados).

En todo caso, parece razonable asumir que la ayuda privada monetaria específicamente dirigida al auxilio de pobres (y no a la evangelización o el mantenimiento de las órdenes religiosas) oscilaba 0,3 por ciento y el 0,4 por ciento del PIB, en un momento en el que la ayuda estatal ascendía a una franja entre el 0,5 por ciento y el 0,6 por ciento del PIB. Por escasa que pudieran parecer estas cifras, tengamos presente que permitieron financiar una impresionante red de servicios variados. Según la Comisión Real de 1871-1874, había 17 tipos distintos de organizaciones filantrópicas que prestaban servicios de cuidado de niños, jóvenes, ancianos, sin techo o incapacitados. Entre ellas probablemente sobresalga la impresionante oferta de hospitales voluntarios que eran gratuitos para los pobres con enfermedades: para que nos

hagamos una idea de su importancia y extensión, basta decir que en 1891 estos hospitales contaban con 10 camas por cada 10.000 habitantes ingleses y en 1931 con unas 22 camas por cada 10.000 habitantes (Harris y Bridgen, 2007); esto es, entre un tercio y dos tercios de las 33 camas por cada 10.000 habitantes con que cuenta hoy en día toda la sanidad pública inglesa.

En todo caso, tal como hemos expuesto, las organizaciones caritativas jugaban un papel meramente secundario frente a las sociedades de ayuda mutua, que eran el auténtico pivote de un sistema que, en Inglaterra, permitió reducir el número de personas necesitadas de ayuda estatal al 2,6 por ciento de la población a finales del siglo XIX. (Daunton, 1996). De hecho, la interpretación más extendida sobre el progresivo declive y

ulterior abolición de las Leyes de Pobres en Inglaterra es que devinieron irrelevantes ante la proliferación de las *friendly societies* y el desarrollo de instrumentos financieros más sofisticados (como los seguros con sólidas bases actuariales). Sin embargo, nada de esto explica por qué el Estado de Bienestar terminó arramblando y marginando la asistencia social privada que se prestaba en forma de sociedades de ayuda mutua y de organizaciones caritativas.

Cómo el Estado ha corrompido la asistencia social

Existen dos posibles explicaciones a por qué el Estado tuvo que reemplazar la red privada de asistencia social emergida

espontánea y voluntariamente alrededor de las sociedades de ayuda mutua y, subsidiariamente, de las organizaciones caritativas.

La primera es que las sociedades de ayuda mutua fueron incapaces de adaptarse a las nuevas y crecientes demandas de servicios que reclamaban sus miembros —fundamentalmente la clase obrera— y, en consecuencia, el Estado de Bienestar vino a suplir su actividad. Esta tesis, sin embargo, adolece de dos problemas. Por un lado, y en contra de lo que solía creerse inicialmente, la solvencia de las sociedades de ayuda mutua inglesas a comienzos del siglo XX era más que suficiente para resistir los cambios y adaptarse a la nueva provisión de servicios (Broten, 2010). Por otro, y también en contra de lo que suele suponerse, los sindicatos y los trabajadores se opusieron

firmemente a la implantación de un Estado de Bienestar que, al financiarse con impuestos sobre los propios trabajadores, les privaba coactivamente de aquella parte de sus rentas que venían dedicando a costear sus sociedades de ayuda mutua; a la postre, recordemos que los trabajadores ejercían un control democrático directo sobre las sociedades de ayuda mutua de las que eran miembros, mientras que el Estado de Bienestar era observado como una exacción cuasi tiránica por parte de las oligarquías políticas con la excusa de garantizar su latrocinio (Gladstone, 1999).

De hecho, ésa es justamente la segunda de las explicaciones posibles sobre por qué el Estado de Bienestar ha terminado reemplazando a las sociedades de ayuda mutua: como consecuencia de un programa político que, bien por

motivos ideológicos, paternalistas o de control social, buscó deliberadamente reemplazar las redes voluntarias de asistencia social por un entramado coactivo manejado por el propio Estado. No en vano, el primer país del mundo que inició esta tarea de absorción y monopolización estatal de las redes de asistencia voluntaria fue la Alemania de Otto von Bismarck, y el historiador William Harbutt Dawson, defensor del Estado de Bienestar y crítico de las sociedades de ayuda mutua, confesó en uno de sus libros (1912) la explicación que le había dado personalmente Bismarck para justificar su imposición del Estado sobre la asistencia social privada: «[Mi propósito] es engañar a las clases trabajadoras o, si lo prefieres, persuadirlas de que el Estado

es una institución social que existe para preocuparse por sus intereses y por su bienestar».

Y, ciertamente, Bismarck y cuantos le imitaron tuvieron éxito en tal empresa: tras un breve período de resistencia inicial, la ciudadanía terminó aceptando todo ataque estatal a las libertades individuales y sociales bajo el pretexto de que lo hacía en nombre de su bienestar. Por ejemplo, en 1946, el gobierno de Inglaterra nacionalizó sin resistencia relevante los más de 1.000 hospitales voluntarios y gratuitos que tan buen servicio habían prestado durante décadas al pueblo inglés. No importó que con ello destruyera todo un funcional tejido voluntario de asistencia privada: dado que enarboló la bandera del bienestar social, los ciudadanos aceptaron con sumisión.

A la postre, una de las vías por las que el Estado logra legitimarse ante la ciudadanía es ofreciendo soluciones aparentemente simples a problemas que infunden un acusado temor. El miedo a quedarse sin recursos y a morir literalmente de hambre es una emoción muy humana —especialmente porque hace apenas un siglo, constituía un riesgo muy real— que conduce a muchos a estar dispuestos a ceder su libertad a cambio de mayor seguridad: por eso el Estado se ha erigido en una especie de proveedor monopolístico de la mayor parte de la asistencia social de los países occidentales, eliminando a la competencia privada y voluntaria que pudiera hacerle sombra.

Pero, al hacerlo, el Estado socavó los principios por los que se regía la asistencia social y la ayuda al prójimo desde hacía siglos: la asistencia social dejó de

ser un derecho entre partes voluntariamente contratantes o una donación voluntaria de una persona solidaria y generosa a otra persona necesitada, y pasó a convertirse en un «derecho social» del necesitado y en una «obligación social» de todos potenciales donantes. De este modo, el Estado aniquiló los nexos de confianza y auxilio mutuo que emergen naturalmente dentro de una sociedad y los reemplazó por una mastodóntica maquinaria burocrática cuyo propósito es el de quitarles el dinero a unos ciudadanos y entregárselo impersonalmente a otros. Esta transformación de la asistencia social voluntaria en una redistribución coactiva de la renta acarrea, además, efectos perversos de muy diversa índole.

El primero es que los motivos que «justifican» la percepción de una renta estatal tienden a sobredimensionarse:

lejos de restringir la asistencia sólo a situaciones extraordinarias de necesidad, ésta tiende a abarcar situaciones de no acuciante necesidad. Por ejemplo, en Finlandia han llegado a constitucionalizar el derecho a internet, siendo el Estado el responsable último de sufragarlo con cargo al dinero del contribuyente. ¿Es la ausencia de internet una necesidad merecedora de ayuda? Tal vez algún filántropo privado juzgue que sí y contribuya a sufragarlo (Google, verbigracia, ofrece internet gratuita a los residentes de la ciudad Mountain View y tiene en investigación el *Project Loon*, pensado para proporcionar internet a las zonas rurales mediante globos de helio), pero desde luego no tiene mucho sentido que se obligue a todo el mundo a costearlo. Mas, ¿cómo oponerse a la extensión de lo que se nos vende como un «derecho»? Si

la percepción de asistencia es un derecho, lo lógico es que el contenido de ese derecho se expanda cada vez más… sin ser conscientes de que la contrapartida de un derecho expansivo es una obligación igualmente expansiva. Por tanto, la primera vía por la que el Estado corrompe la asistencia social es extendiéndola a ámbitos que le son impropios como consecuencia de su mutación en un derecho (hipertrofia de derechos sociales).

Segundo, al impersonalizar y objetivar la percepción de una ayuda por parte del Estado, los razonables mecanismos de control que existen en la asistencia social privada se diluyen por entero. El Estado lo tiene muy complicado para diferenciar si una persona se merece o no se merece la ayuda, pues ni siquiera entra entre sus competencias toda vez que

la ha convertido en un derecho objetivo: por ejemplo, si dictamina que todos aquellos con una renta anual inferior a 5.000 euros recibirán un subsidio estatal, no se pregunta ni trata de supervisar a qué se debe que una persona obtenga una renta anual inferior a 5.000 euros (si a que es adicto al alcohol y, en consecuencia, nadie lo quiere contratar o si a que ha tenido un accidente que lo incapacita para desempeñar cualquier ocupación); o si declara la sanidad gratuita para personas de baja renta, tampoco puede discriminar entre personas que han cuidado su salud y, a pesar de ello, han enfermado, y entre personas que, como sabían que la sanidad era gratuita, han descuidado completamente su salud. A su vez, tampoco es frecuente que el Estado exija contrapartidas para la percepción de una ayuda, lo que favorece

que la dependencia del subsidio estatal se prolongue indefinidamente; de hecho, cuando impone contrapartidas (verbigracia, cursos de formación para parados), suelen ser tan generales y desvinculadas de la problemática concreta del sujeto particular que tienden a ser un completo fiasco.

Y, tercero: como consecuencia de los dos problemas previos (hipertrofia de derechos e impersonalización de las condiciones de acceso a los mismos), la asistencia social ha dejado de ser una herramienta con la que paliar y combatir la pobreza para convertirse en un instrumento dirigido a subsidiar la existencia de pobreza. Dado que se auxilia incondicionalmente a todos los individuos que se hallan en una determinada situación objetivada como «de necesidad», lo que termina sucediendo es que se incentiva que

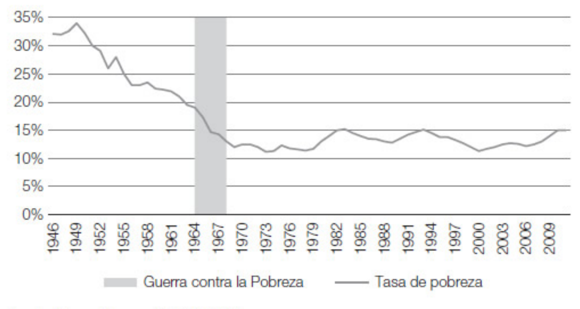
los individuos permanezcan sobre la frontera de esa situación objetivada como «de necesidad»: puesto que prosperar ligeramente implica perder la ayuda estatal, los incentivos a traspasar esa línea roja son muy escasos (en un comienzo, el individuo puede salir perjudicado por el hecho de perder la ayuda en caso de haber experimentado una muy ligera mejora en su renta privada que le descalifica para seguir recibiéndola). No se trata de sugerir que la situación de las personas más necesitadas sea envidiable: por supuesto, todo el mundo escogería ser rico antes que ser pobre con subsidios estatales. Lo que sucede es que muy poca gente escogería dar el paso de perder los subsidios a cambio de ser sólo un poco menos pobre: pero ese paso es esencial para, a medio plazo, ser mucho más rico. En otras palabras, los perversos

incentivos estatales hacen caer a las personas más necesitadas en una «trampa de la pobreza» de la que resulta muy complicado escapar.

No en vano, tras la segunda guerra mundial, el activismo estatal en materia de asistencia social se generalizó en Estados Unidos durante la presidencia de Lyndon Johnson. Entre 1964 y 1968, el presidente demócrata lanzó la iniciativa conocida como «Guerra contra la Pobreza», consistente en crear numerosos programas de asistencia estatal todavía vigentes en la actualidad (financiación pública de la educación primaria y secundaria, Medicaid y Medicare y cupones para alimentos). El resultado fue que, paradójicamente, la reducción de la tasa de pobreza que había venido experimentando el país desde 1946 se frenó en seco a pesar de que el

PIB del país ha aumentado desde entonces un 300 por ciento: evidentemente, esto no significa que los pobres estadounidenses sean a día de hoy más míseros que los pobres estadounidenses de la década de 1960 (en 1964 se definía como pobre a la persona con una renta inferior a 1.500 dólares; en 2011, a alguien con menos de 11.500 dólares), sino que, en la medida en que los programas asistenciales del Estado pivotan sobre la definición oficial de pobreza, se ha incentivado a una porción importante de la población a que no se aleje de esos umbrales de renta que lo califican a uno como pobre.

Tasa de pobreza en Estados Unidos



Fuente: Census Bureau y Plotnick (2000).

Probablemente, el caso más extremo de la hipertrofia e impersonalización del «derecho» a la asistencia estatal sea la floreciente demanda social de implantar una «renta básica universal», a saber, que el Estado abone a cada individuo una determinada cantidad de dinero dirigida a cubrir sus necesidades básicas por el mero hecho de existir. Los efectos de una renta básica universal serían similares a los de los programas de asistencia social:

dado que los servicios mínimos estarían garantizados por la renta estatal indiscriminadamente repartida, los ciudadanos que se conformaran con la misma podrían dejar de generar riqueza para el conjunto de la sociedad (o generar mucha menos de la que venían generando) y, pese a ello, seguir obteniendo riqueza del conjunto de la comunidad. Una peligrosa carrera hacia el fondo que lejos de fomentar la prosperidad global tendería a consolidar y agrandar la masa de ciudadanos dependientes de la dádiva estatal.

El autor estadounidense Charles Murray (1983) ha resumido los efectos anteriores de todo programa de asistencia social estatal a través de lo que se han conocido como las Tres Leyes de Murray: la ley de la selección imperfecta (toda norma de transferencia de renta excluirá

absurdamente a algunos de los potenciales beneficiarios), la ley de los incentivos no intencionados (toda transferencia de renta aumenta el valor social de hallarse en la condición que da derecho a percibir esa renta) y la ley del daño neto (cuanto más difícil sea cambiar una situación social indeseable, más probable resulta que el programa estatal cause perjuicios netos en el conjunto de la sociedad). Justamente, parte de la obra de Charles Murray y de otros autores como James Bartholomew (2004) se dirigen a ilustrar empíricamente los desastrosos efectos no intencionados de la expansión del Estado de Bienestar sobre la sociedad estadounidense e inglesa: entre ellos, consolidación de la pobreza, desescolarización y fracaso escolar e incluso aumento de la criminalidad.

Pero los efectos nocivos de la asistencia social estatalizada no terminan en la corrupción de los receptores de la ayuda, sino que también termina corrompiendo a los potenciales donantes. Como ya hemos explicado, para que una persona decida donar parte de su dinero a la filantropía, es necesario que detecte la existencia de una necesidad social insatisfecha que requiera de su ayuda, pero cuando la sociedad considera que ciertas necesidades ya están cubiertas por el Estado (sanidad o educación) o que le corresponde a él cubrirlas, entonces simplemente deja de donar para tales fines. Existe abundante evidencia sobre el efecto negativo que el aumento del gasto público y de las funciones del gobierno inflige sobre las donaciones de dinero y tiempo de voluntariado por parte de la ciudadanía (Eschholz y Van Slyke, 2002;

Polonsky, Shelley y Voola, 2002; Simmons y Rosemarie, 2004; Gruber y Hungerman, 2007; Garrett y Russell, 2010). De hecho, cuando el gasto público se dirige específicamente a subvencionar a las fundaciones filantrópicas privadas, algunos estudios (Bolton y Katok, 1998; Andreoni y Payne, 2011) o han llegado a cifrar la reducción de las aportaciones privadas entre un 75 por ciento y un ciento por ciento de la cantidad entregada por el gobierno.

Por consiguiente, la participación masiva del Estado en la asistencia social tiende a resquebrajar las redes de asistencia mutua que natural y voluntariamente emergen en sociedad: por un lado, fomenta comportamientos perversos entre los receptores de la ayuda (hipertrofia de la demanda de ayuda, ausencia de contrapartidas y controles, y

estancamiento en la posición subsidiada) y, por otro, desincentiva a los donantes a que se impliquen activamente en ayudar al prójimo merecedor de ayuda.

Con todo, el Estado todavía no ha conseguido, de momento, destruir por completo la asistencia social privada, sobre todo en aquellos países donde, aun siendo muy amplia, la asistencia estatal no es absoluta. El caso más ilustrativo es el de Estados Unidos, país que desde el siglo XIX ha padecido un continuado aumento del tamaño de su Estado pero donde todavía no se ha impuesto un Estado de Bienestar completo al estilo europeo.

Así las cosas, Estados Unidos es el país del mundo que más dinero sigue donando a la asistencia social privada: el 2 por ciento de su PIB. En 2012, el 33 por ciento de ese dinero se dirigió a

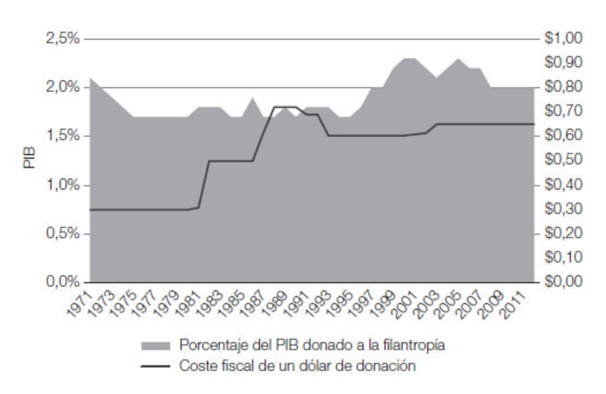
organizaciones religiosas (para el mantenimiento de los templos y la asistencia social que prestan), el 15 por ciento se destinó a la educación (especialmente becas universitarias), otro 15 por ciento a servicios humanitarios (ayudar a las personas dañadas por una catástrofe), un 10 por ciento a fundaciones, un 6 por ciento a ayuda exterior, un 5 por ciento a arte y cultura, un 3 por ciento a organizaciones medioambientales y el restante 13 por ciento a otro tipo de causas. Más que analizar las partidas concretas a las que se dona dinero, deberíamos fijarnos en que todas esas áreas son espacios que o bien no están cubiertos por el gobierno estadounidense o bien lo están de un modo muy insuficiente. Por eso, si el Estado dejara de controlar la asistencia social, es muy factible pensar que la mayor porción

de ese dinero (o incluso una porción mayor) se transformaría en donaciones para proteger a los más necesitados.

En contra de la mitología oficial, además, conviene aclarar que es falso que las donaciones privadas en Estados Unidos sean una manera de ahorrarse impuestos. Es verdad que en este país existe una deducción fiscal del ciento por ciento por el dinero entregado a la filantropía, pero el ahorro fiscal es bastante modesto. Por ejemplo, una persona de clase media se ahorra 25 céntimos en impuestos por cada dólar que dona a la filantropía privada: en realidad, pues, se anota una pérdida neta de 75 céntimos. Lo mismo les sucede a los súper ricos: desde los años setenta, el tipo máximo sobre la renta ha bajado del 70 por ciento al 35 por ciento, con lo que su ventaja fiscal de donar dinero se ha reducido a la

mitad. ¿Se observa alguna reducción en las donaciones privadas desde entonces? No, si acaso un ligero aumento.

Filantropía en Estados Unidos e impuestos



Fuente: Giving USA 2013.

Además, los estadounidenses también son muy generosos no ya en el dinero que donan a la filantropía, sino en el tiempo libre de voluntariado que

dedican a ayudar a los demás. Tal como recoge el World Giving Index 2012, sus 105 millones de voluntarios la convierten en la nación con una mayor población dedicada a donar su tiempo a los demás.

Su caso no es, empero, excepcional. La ayuda al prójimo, en tiempo o en dinero, está muy extendida en muchas regiones del planeta, a pesar del desincentivo que supone la hipertrofia estatal. Así, un 79 por ciento de los irlandeses, un 76 por ciento de los australianos, un 73 por ciento de los holandeses, un 72 por ciento de los ingleses, un 71 por ciento de los indonesios y tailandeses, o un 70 por ciento de los daneses efectúan donaciones anuales a la filantropía privada; asimismo, un 58 por ciento de los turcomanos, un 53 por ciento de los liberianos, un 46 por ciento de los

uzbecos o un 44 por ciento de los filipinos contribuyen con su tiempo como voluntarios.

En suma, la asistencia social privada está ampliamente extendida en todas las áreas del planeta con independencia del nivel económico, la religión o la etnia de las personas: es una constante de la naturaleza humana que tiende a manifestarse cuando se detectan necesidades insatisfechas y no se asume que vendrá papá Estado al rescate. El problema es, justamente, que papá Estado no sólo no rescata a las personas de la necesidad, sino que las perpetúa en ella a costa de la libertad y de la prosperidad de todos los demás. La erradicación de las sociedades de ayuda mutua y el desincentivo a la filantropía privada ha terminado destruyendo las redes voluntarias de asistencia

que reforzaban los nexos sociales y que convertían al individuo en soberano de su propio bienestar.

El actual descontento de los ciudadanos con los servicios estatales (incorrectamente atribuido a los recortes derivados de la crisis, cuando pese a ellos el gasto público en los mismos se halla en niveles cercanos a los máximos históricos) deriva justamente de la incapacidad del Estado para administrar las vidas de los ciudadanos y en la incapacidad de éstos para reorganizar flexible, voluntaria y adaptativamente la asistencia social que reciben. Hoy en día, la única forma de que dispone una persona para alterar los servicios sociales que coactiva y monopolísticamente le proporciona el Estado es llegando al Gobierno y modificando la provisión de esos servicios para el conjunto de la ciudadanía. O dicho de otra

manera, la oferta de servicios sociales administrados por el Estado sólo puede ajustarse a mis demandas imponiéndoles mis demandas y mis preferencias al resto de personas. Paradójicamente, puede que la persona que mejor haya expresado este gran problema de fondo del Estado de Bienestar fuera uno de sus padres intelectuales, William Beveridge (1948):

> En un Estado totalitario o en un campo donde el Estado haya logrado un monopolio, aquellos que estén insatisfechos y quieran modificar el marco institucional vigente, sólo podrán hacerlo llegando al Gobierno. En una sociedad libre, tienen una alternativa: los individuos insatisfechos y con ideas novedosas pueden crear nuevas instituciones que satisfagan sus necesidades. Los más diversos aspectos de la vida social están abiertos a la experimentación, al éxito o al fracaso; la secesión es la comadrona de la innovación.

Cuánta asistencia social sería necesaria en España

Sentado lo anterior, la participación estatal en materia de asistencia social podría parecer prescindible e incluso indeseable. Y, ciertamente, ésa es una conclusión del todo punto razonable. Ahora bien, en tanto en cuanto el Estado mínimo siga existiendo, tampoco parece absolutamente rechazable que éste adquiera un papel subsidiario y subordinado al del sector privado voluntario a la hora de proporcionar cierta asistencia social. Se trataría de constituir una red de seguridad última para los individuos que han tenido la doble desgracia de hallarse en una situación de extrema desprotección y de que tampoco hayan

encontrado respuesta en el sector privado, ya sea a través de sociedades de ayuda mutua o de organizaciones caritativas.

Esta red de seguridad estatal debería ser, sin embargo, diminuta. La mayoría de la gente tiende a suponer que la ayuda a los desprotegidos requiere de una masiva redistribución de la renta y, en consecuencia, de un Estado monstruoso. El error está en pensar que el principal mecanismo social para protegernos frente a la incertidumbre —accidentes, enfermedades, catástrofes, pérdida del puesto de trabajo, etc.— es echar mano del dinero de los demás. Pero, con tal de minimizar estos riesgos, disponemos de diversos mecanismos, tanto de carácter económico —la constitución de un patrimonio mediante el ahorro o los seguros— como institucional —en especial, la

familia—. Incluso si se trata de un problema transitorio, el individuo puede optar por endeudarse: si una persona se queda sin empleo, carece de ahorros y de seguros contra el paro, pero cree que le resultará muy sencillo encontrar empleo en pocos meses, puede optar por solicitar un crédito personal con el que cubrir sus gastos mientras tanto.

En buena medida, todo esto ya sucede en la actualidad: el Estado no nos protege (o lo hace cicateramente) contra el riesgo de que nuestra casa se incendie, de que haya terremotos, de que nos entren a robar, de que quedemos desempleados por más de dos años, etc. En todos estos casos, son los seguros y el ahorro personal o familiar lo que nos libra de la absoluta desprotección. De lo que se trata, por consiguiente, es de que todos los individuos se responsabilicen

de otros riesgos que hoy presuntamente cubre el Estado mediante el saqueo fiscal y que podrían ser contrarrestados de un mejor modo a través de la capitalización de nuestro ahorro y de la contratación de seguros (seguros de vida, seguros sanitarios, seguros contra el desempleo, seguros contra accidentes, etc.). Que el ser humano sufra reveses en la vida no significa automáticamente que necesite de asistencia social: una vez liberado de la opresión fiscal (y, por tanto, permitiéndole capitalizar su ahorro y contratar seguros), en la inmensa mayoría de casos no la necesitará.

Aun así, seguirá habiendo personas que necesitarán de ayuda más allá de los ahorros, los seguros y la familia. Imaginemos un bebé que nace con una enfermedad rara no cubierta por los seguros y con un coste de tratamiento altísimo, o

un adolescente que antes de comenzar a trabajar sufre un trágico accidente que lo incapacita para desempeñar cualquier trabajo, o un cónyuge que carece de patrimonio personal y que, tras el fallecimiento de su pareja, descubre que éste lo ha dilapidado todo, o unos padres que desean escolarizar a su hijo pero que carecen de recursos y, por el motivo que sea, tampoco logran una beca. Siempre habrá casos en los que la asistencia social resultará necesaria: pero nada de esto implica que el Estado sea imprescindible para solventarlos: como hemos visto, la asistencia social privada podría perfectamente hacerse cargo de ellos tal como lo hizo hasta la imposición del Estado de Bienestar.

De hecho, antes de defender por principio la implantación de una enorme burocracia estatal encargada de

monopolizar y gestionar centralizadamente la asistencia social, deberíamos plantearnos cuán numerosos pueden ser los casos que regularmente dentro de una sociedad podrán necesitar de una ayuda que no puedan conseguir a través de sus ahorros, sus seguros o su familia. Al fin y al cabo, si esos supuestos fueran muy escasos, podríamos contrarrestarlos sin que participara el Estado o participando mínimamente. El cálculo no es fácil de realizar, pero podremos aproximarlo con suficiente margen de seguridad.

Primero, aunque la mayoría de la población tienda a pensar que los salarios españoles son bajísimos y que no permitirían sufragar una educación, una sanidad o unas pensiones dignas, tengamos presente que sólo un 1,4 por ciento de los trabajadores a tiempo completo percibe el salario mínimo: 9.034

euros anuales que, en ausencia de impuestos, equivaldría a más de 13.600 euros actuales. El 64 por ciento de los españoles recibe salarios, antes de impuestos, de entre 21.000 y 36.500 euros, y el 33 por ciento restante, superiores a 36.500.

Por consiguiente, la renta que puede conseguir un español por trabajar a tiempo completo no es tan baja como suele pensarse: en la actualidad sí lo es, pero porque el Gobierno nos saquea a impuestos. A partir de aquí, ¿qué tipos de personas pueden considerarse realmente vulnerables y necesitadas de algún tipo de ayuda?

Porcentaje de trabajadores	Salario actual	Salario real sin impuestos
1,38 %	9.035 euros	13.600 euros
31,95 %	13.552	21.100 euros
32,04 %	22.587	36.400 euros
16,46 %	31.622	51.800 euros
9,11 %	40.657	67.700 euros
3,85 %	49.692	80.350 euros
2,37 %	58.727	93.500 euros
1,3 %	67.762	106.750 euros
1,55 %	Más de 72.280	Más de 113.500 euros

Fuente: Cálculos propios a partir de la Estructura Salarial del INE en 2011.

Primero, los incapacitados para trabajar y que no hayan podido amasar un patrimonio durante su vida laboral. Segundo, los huérfanos cuyos padres no hayan podido acumular un patrimonio (o no hayan contratado un seguro de vida) que les proporcione un sustento. Tercero, las personas de edad avanzada que por circunstancias ajenas a su responsabilidad no han podido acumular un patrimonio suficiente como para obtener una renta de jubilación mínima. Cuarto, las personas sin empleo, sin patrimonio y

sin seguro de desempleo por causas ajenas a su voluntad o que no puedan reinsertarse en la sociedad. Y quinto, una miscelánea de gastos varios dirigidos a cubrir prestaciones de desempleo, gastos médicos extraordinarios no asegurados y matrículas escolares.

En cuanto al primer grupo de necesitados, en España había en 2012, según datos de la Seguridad Social y del Imserso, unas 930.000 personas que cobraban la pensión contributiva por incapacidad permanente y 200.000 personas que percibían una pensión no contributiva por invalidez. Sin embargo, no podemos tomar exactamente estas cifras como estimación de personas incapacitadas necesitadas de asistencia social ya que, precisamente, los perceptores de una pensión contributiva por incapacidad permanente han estado cotizando a la

Seguridad Social y, por consiguiente, algunos de ellos podrían haber amasado un patrimonio del que vivir aun sin trabajar. Así, ¿qué porcentaje de los 930.000 incapacitados permanentes requeriría realmente de asistencia? En la última década, sólo el 38 por ciento de las altas por incapacidad correspondía a personas menores de 50 años (en un sistema de capitalización, la pensión media de los mayores de cincuenta años podría superar sin demasiadas dificultades el importe actual de las pensiones no contributivas): si trasladamos ese porcentaje sobre el total, tendríamos 350.000 incapacitados en el régimen contributivo que no habrían podido constituir un patrimonio suficiente como para vivir de las rentas. En total, pues, podríamos incluir a 550.000 personas como incapacitadas necesitadas de asistencia social, si bien la

cifra final sería algo menor pues varias de esas personas podrían tener contratado un seguro de accidentes.

En cuanto al segundo grupo, en España había en 2012 alrededor de 180.000 huérfanos menores de veinticinco años. Nuevamente, no todos estos huérfanos requerirían necesariamente de asistencia, pues algunos podrían estar trabajando y otros podrían heredar rentas de sus padres fallecidos. Sin embargo, tomemos conservadoramente la totalidad de esta cifra.

Tercero, las personas que, por circunstancias ajenas a su voluntad, no hayan podido acumular un patrimonio suficiente para vivir de sus rentas. En esta rúbrica incluiríamos los jubilados que no hayan podido trabajar por circunstancias inimputables, aquellos que hayan perdido todo su patrimonio o los cónyuges

viudos y otros familiares dependientes. Ahora mismo, en España hay 250.000 pensiones de jubilación no contributivas. A esta cifra habría que añadir una porción de las pensiones de viudedad y en favor de familiares (el total asciende a 2,4 millones): la porción, con todo, no puede ser muy elevada, ya que la mayor parte de personas enviudan a edades avanzadas (la edad media del perceptor es de setenta y seis años), con lo que podrían poseer su propio patrimonio o el usufructo del de su cónyuge para vivir de rentas; a su vez, las personas viudas jóvenes no incapacitadas pueden reincorporarse al mercado laboral y constituir su propio patrimonio. Aunque sea meramente estimativo, podemos asumir por lo alto que una cuarta parte de las personas viudas (o familiares dependientes) no tendría patrimonio propio, no podría

acceder al usufructo del fallecido, no contaría con familiares que la puedan mantener y no podría reintegrarse en el mercado de trabajo: es decir, 600.000 personas. En total (sumando a los dependientes contributivos y no contributivos), tendríamos 850.000 personas necesitadas de pensión por la vía de la asistencia social.

En cuarto lugar, nos encontramos con las personas desempleadas sin fuentes de renta o que sean inempleables por alguna circunstancia (drogadictos, enfermos mentales, etc.). En circunstancias normales y con un mercado laboral libre, España no debería padecer una tasa de paro superior al 5 por ciento. Asumiendo que un 20 por ciento de esas personas carece de patrimonio y de seguro contra el paro, tendríamos que el 1

por ciento de la población activa necesitaría asistencia estatal, esto es, alrededor de 250.000 personas.

Hasta el momento, pues, hemos alcanzado la cifra de 1,83 millones de personas necesitadas de asistencia social, cuantía que para cubrirnos todavía más las espaldas podríamos incrementar hasta los dos millones. Para cifrar el coste en términos de asistencia social necesitamos determinar la pensión media pagadera para este colectivo. Esta pensión debería bastar para sobrevivir pero ser lo suficientemente baja como para desincentivar el riesgo moral de no ahorrar o de no contratar seguros para aprovecharse de la red de seguridad provista por el Estado. Una cuantía aceptable sería de 6.000 euros anuales, pues está por encima de la pensión no contributiva actual (5.000 euros), pero

no parece ser demasiado alta como para incentivar comportamientos irresponsables. En tal caso, el coste total de la asistencia social requerida por personas desprotegidas ascendería a 12.000 millones de euros anuales, alrededor del 1,2 del PIB español.

Con todo, la cifra final sería sustancialmente menor. Primero, porque la cuantía de personas necesitadas de ayuda estaba a todas luces inflada. Segundo, porque la asistencia sólo debería cubrir la diferencia entre otras rentas que poseyeran los necesitados de ayuda y los 6.000 euros (por ejemplo, si un trabajador queda incapacitado a los cuarenta años y ya cuenta con un patrimonio que le proporciona una renta de 3.500 euros anuales, sólo debería recibir 2.500 por asistencia social). Y tercero, porque, en aquellos casos en los que fuera posible

(fundamentalmente, desempleados), la renta debería ser reintegrable: por ejemplo, los trabajadores parados sin seguro podrían percibirla a cambio de que, cuando recuperen el empleo, devuelvan (aunque sea sin intereses) el monto recibido. Por consiguiente, podemos asumir que el coste final rondaría más bien el 1 por ciento del PIB.

Pero la asistencia social no termina con la pensión que deberían percibir las personas desprotegidas. Otra parte debería ir dirigida a cubrir las necesidades de sanidad y educación de aquellos que, por insuficiencia de renta, no puedan acceder a ellas. De nuevo, es difícil estimar qué importes serían necesarios para ello, pues hay escasas referencias a las que consultar: en Singapur, por ejemplo, el gasto anual del fondo que financia la sanidad de las personas más pobres ni

siquiera representa el 0,03 por ciento de su PIB y el nivel de cobertura sanitaria del país es similar al español. Empero, se trata de una cuantía probablemente insuficiente para España. Por nuestra parte, vamos a plantear la cifra gruesa de 20.000 millones de euros para la asistencia social en ambas partidas. Esta cifra equivale a algo más del 15 por ciento del gasto público actual en sanidad y educación, lo que significa que permitiría financiar sin coste el acceso a ambos servicios al 15 por ciento de sus usuarios. En realidad, como en la gran mayoría de los casos no se trataría de una ayuda igual al ciento por ciento del coste del servicio, sino que sólo cubriría una parte en función de la renta de la persona asistida, el número de usuarios auxiliados podría ser bastante mayor. Esta ayuda, además,

podría ser complementaria a los 6.000 euros anuales recibidos por asistencia social en concepto de pensión.

En total, por consiguiente, la asistencia social que podría necesitar España rondaría los 30.000 millones de euros (el 3 por ciento del PIB); probablemente, bastante menos si adoptáramos supuestos más realistas en nuestros cálculos anteriores. Este monto del que estamos hablando debería ser perfectamente alcanzable a través de la asistencia social privada —sociedades de ayuda mutua y filantropía privada— en un país donde el Estado apenas copara el 5 por ciento o 6 por ciento del PIB: como ya hemos visto, en Estados Unidos la filantropía privada meramente caritativa ya copa el 2 por ciento del PIB a pesar de que la presión fiscal del país supera el 30 por ciento. No obstante, para que no quepa dudas de

que las necesidades básicas de la población estarían perfectamente cubiertas, hemos reservado en nuestro presupuesto de Estado mínimo un gasto equivalente al 2 por ciento del PIB para asistencia social, lo que sumado al 2 por ciento del PIB de filantropía privada que podríamos alcanzar sin dificultades (en sintonía con Estados Unidos), llegamos al 4 por ciento de gasto público y privado en asistencia social. Un 33 por ciento más de las cifras ya infladas que hemos calculado.

Conclusión

Uno de los principales argumentos que ha utilizado el Estado para justificar su crecimiento desproporcionado hasta copar alrededor del 50 por ciento de

nuestras economías es que sólo la redistribución coactiva de la renta puede proteger a los más desfavorecidos. En realidad, el argumento es falaz incluso en sus propios términos: para garantizar la universalidad de la educación, de la sanidad o de las pensiones no es necesario que el Estado nacionalice y gestione la educación, la sanidad o las pensiones, al igual que para garantizar el acceso universal a la comida, a la vivienda o a la vestimenta, el Estado no nacionaliza estas tres industrias y convierte a sus trabajadores en funcionarios. Si ése fuera su auténtico propósito, bastaría con que entregara un cheque sanitario o educativo y pensiones no contributivas para las personas necesitadas, garantizando así su acceso universal dentro del marco de un libre mercado sanitario, educativo y previsional.

A la hora de la verdad, empero, ni siquiera se necesitaría al Estado para alcanzar tal objetivo. La asistencia social privada, especialmente lograda mediante la autoorganización de los individuos en forma de sociedades de ayuda mutua, sería previsiblemente suficiente para cubrir todas las necesidades asistenciales que surgen en una comunidad. Es cierto que la asistencia social privada deja aparentemente la subsistencia de los más favorecidos a la discrecionalidad del resto de ciudadanos, pero lo mismo sucede en el fondo en un Estado de Bienestar: si en una democracia la mayoría de votantes aborreciera la redistribución de la renta, siempre podría votar a aquellos partidos que propusieran derogarla y, en tal caso, los necesitados de ayuda también se verían desprovistos de ella.

Empero, en tanto en cuanto siga existiendo un Estado, podría aceptarse la existencia de una red de protección de última instancia que de manera muy restringida y subsidiaria garantizara que nadie se quedara sin recursos. Evidentemente, el coste de esa red no puede cuantificarse a priori, pues dependerá de las circunstancias particulares de cada sociedad: nosotros las hemos cifrado en un 2 por ciento del PIB, aunque por los motivos ya aducidos es previsible que fuera bastante inferior. Si, en efecto, el coste de la red de seguridad última fuera menor al 2 por ciento, el tamaño global del Estado —y la correspondiente presión fiscal— podría reducirse por debajo del 5 por ciento, incrementando todavía más el bienestar de la población (y,

análogamente, si durante algunos años de dura depresión hubiese que incrementarla en algunos puntos, también podría hacerse).

En todo caso, una idea sí debería quedar meridianamente clara: si el verdadero propósito del Estado fuera proporcionar protección a menos del 5 por ciento de la población (algo más de los dos millones de personas que hemos calculado para España), no necesitaría manejar el 50 por ciento de la economía.

15

Estado mínimo: libertad y prosperidad

> Que la libertad redunde en mayor prosperidad es una feliz coincidencia
>
> KARL POPPER

A lo largo de los epígrafes anteriores hemos bosquejado la estructura de un Estado mínimo mucho más favorable

que la actual a la libertad y a la prosperidad, limitando su ámbito de actuación a defensa, seguridad, justicia y una protección social subsidiaria. Llegados a este punto, conviene efectuar una rápida recapitulación comparando esas funciones con las que actualmente desempeña el hiperestado moderno.

Valiéndonos de la clasificación que utiliza la Intervención General de la Administración del Estado para dividir las funciones del sector público actual, podemos contraponer el gasto del Estado español en 2011 con el que idealmente debería efectuar.

En la siguiente tabla se aprecian tres grandes rasgos del Estado mínimo con respecto al hiperestado actual. El primero es el mantenimiento a grandes rasgos del gasto en el Estado de Derecho: los desembolsos en defensa no sufren

cambios, mientras que las partidas de seguridad y justicia experimentan el recorte derivado de la racionalización y externalización parcial del servicio que ya hemos analizado. El segundo, un gasto residual y subsidiario en infraestructuras e I+D (dentro del epígrafe de asuntos económicos). Y, por último, el Estado de Bienestar (educación, sanidad, pensiones y asistencia social) deja de financiarse coactivamente salvo por un importe subsidiario de 20.000 millones en protección social (los subsidios estatales a la educación o a la sanidad se incluyen en este epígrafe). La reestructuración del Estado se completa con una radical reducción de la burocracia de los servicios administrativos generales (incluyendo los intereses de la deuda) desde los 60.000 millones de euros a los 5.000.

	España en el año 2011	Estado liberal alternativo
Servicios generales	59.962	5.000
Defensa	11.384	10.500
Orden público y seguridad	23.599	11.500
Asuntos económicos	54.728	3.000
Protección del medio ambiente	9.387	0
Vivienda y servicios comunitarios	6.281	0
Salud	67.683	0
Actividades recreativas, cultura y religión	16.114	0
Educación	50.278	0
Protección social	179.080	20.000
Total	478.496	50.000
Total sobre PIB (PIB=1,05 billones)	45,5 %	4,7 %

En conjunto, por consiguiente, el peso del Estado se reduce desde casi 480.000 millones (equivalente al 45 por ciento del PIB) hasta 50.000 millones (menos del 5 por ciento del PIB), permitiendo una análoga minoración de la carga tributaria que soportan unos fiscalmente esclavizados ciudadanos. De hecho, por los motivos ya expuestos, el Estado mínimo podría ser mucho menor:

si la asistencia social estatal deviniera innecesaria y una mayor parte de los servicios de justicia y de seguridad fueran externalizados enteramente al sector privado, el peso final del Estado se acercaría al 1,5 por ciento del PIB.

Tal como hemos explicado, esta considerable limitación del tamaño y de la coacción del Estado no sólo no deterioraría la calidad y disponibilidad de los servicios que reciben los ciudadanos, sino que los mejoraría y abarataría para su inmensa mayoría. Tentativamente, podemos elaborar el presupuesto de dos tipos de familias bastante extendidas.

El primero, sería el de un soltero sin hijos que actualmente percibe el salario modal de España (15.500 euros) y que, en el modelo de Estado mínimo planteado, vería cómo sus impuestos abonados se reducirían en 8.300 euros.

Con esta cantidad debería poder hacer frente a los servicios municipales y a las infraestructuras utilizadas (cuyo coste dependería de multitud de factores como el número de veces que usa las carreteras interurbanas o los servicios contratados en la comunidad donde habita, pero que no tendría por qué superar como media los 1.000 euros anuales en línea con los cálculos anteriores), a la sanidad (que ya hemos estimado antes en unos 1.500 euros anuales), a la contratación de seguros variados para hacer frente al riesgo de paro o a la discapacidad, y finalmente a su ahorro para las pensiones (le restarían unos 5.300 euros anuales que permitirían abonarle, tras cuarenta años de jubilación, una pensión un 50 por ciento superior a la actual así como amasar un patrimonio de 760.000 euros).

Ahorro fiscal	8.300 euros
Servicios municipales e infraestructuras	-1.000 euros
Sanidad	-1.500 euros
Pensiones	-5.300 euros
Seguros varios (desempleo, discapacidad, etc.)	-500

El segundo modelo de familia sería el de dos padres con un hijo. En tal caso, los gastos serán muy similares a los anteriores, pero existirán ciertas economías de escala: por ejemplo, la cuota de comunidad en la urbanización no será mucho mayor en tanto se pagaría por propiedad y los gastos sanitarios del hijo serían algo menores a los de los adultos (como ya hemos tenido ocasión de comprobar). A cambio, esta familia debería soportar los gastos educativos de su hijo, que asumiendo un coste medio de 3.500 euros anuales durante diecisiete años de educación llegaríamos a un coste medio prorrateado durante toda la vida laboral de 1.500 euros. En tal caso, esta familia

podría ahorrar para su jubilación unos 8.600 euros anuales, lo que al cabo de toda una vida laboral arrojaría un patrimonio conjunto de más de 1,2 millones de euros y una pensión un 20 por ciento superior a la que tendría derecho con el sistema actual.

Ahorro fiscal	16.600 euros
Servicios municipales e infraestructuras	-1.500 euros
Sanidad	-4.000 euros
Educación	-1.500 euros
Pensiones	-8.600 euros
Seguros varios (desempleo, discapacidad, etc.)	-1.000

Los ejemplos anteriores serían plenamente válidos si, en lugar de trabajadores por cuenta ajena, estuviéramos hablando de autónomos con unos ingresos netos de 20.100 euros (que, como ya explicamos, son los ingresos netos equivalentes a un salario bruto de 15.500 euros): ciertamente, su ahorro fiscal será

menor (en torno a 6.300 euros por autónomo, asumiendo que cotizaban por la base mínima a la Seguridad Social), pero lo será porque ya de partida estaban pagando menos impuestos que el trabajador por cuenta ajena a cambio —evidentemente— de recibir menos servicios del Estado: por tanto, tras la implantación de un Estado mínimo, la renta disponible y los servicios que dejará de recibir del sector público un autónomo serán exactamente los mismos que los de un trabajador con un sueldo bruto de 15.500. Y, evidentemente, los ejemplos anteriores también son válidos para todos aquellos trabajadores y autónomos con un salario superior al modal, quienes podrían experimentar cuantiosos ahorros en el pago de impuestos que redundaran directamente en el consumo de otros bienes y servicios.

Frente a los casos anteriores, uno podría argumentar que estamos partiendo de supuestos bastante optimistas, como que todas estas personas conservarán su empleo durante cuarenta años de vida laboral o que los precios de los servicios no se encarecerán conforme pase el tiempo. Sin embargo, el argumento opuesto parece bastante más verosímil, a saber, que estamos partiendo de supuestos extremadamente conservadores. Primero, asumimos que el coste de los servicios no se encarecerá porque también asumimos que los salarios de todos estos trabajadores no aumentarán: en realidad, lo habitual es que el salario de una persona se incremente en relación con el coste de los servicios adquiridos conforme avanza en su vida laboral y ve mejorar su productividad. Segundo, también asumimos que la gigantesca

liberalización de la economía que tendría lugar con un Estado mínimo no provocaría una fortísima creación de nueva riqueza que se tradujera en un alza generalizada de los salarios (como, con toda seguridad, sucedería). Tercero, en materia de educación y sanidad, sería bastante razonable prever una reducción del coste relativo de los servicios debido a la aparición de nuevos modelos de negocio. Cuarto, también asumimos que ninguno de estos individuos de nuestro ejemplo se beneficiará en modo alguno de la filantropía privada, cuando ya hemos visto que lo habitual entre las universidades privadas es becar la totalidad o parte de la matrícula a aquellos estudiantes con renta por debajo de la media (que es justamente la situación en la que se encuentra el estudiante de nuestro ejemplo anterior, cuyos padres percibían unos

salarios modales por debajo de la media). Quinto, es cierto que asumimos una rentabilidad media de las bolsas mundiales del 5,5 por ciento durante las próximas décadas y que perfectamente podría ser más baja, en cuyo caso la pensión percibida también lo sería: pero, como ya explicamos, si la mermada demografía impulsa las bolsas mundiales a la baja, también lo hará, y sobreproporcionalmente, con las pensiones que puede ofrecer el sistema estatal. Y sexto, «no» hemos asumido que todos estos trabajadores permanecen ininterrumpidamente en su puesto de trabajo durante cuatro décadas, sino que hemos optado por asegurarles (con un coste per cápita de 500 euros anuales) contra el riesgo de que lo pierdan transitoria o permanentemente (discapacidad).

Además, conviene mencionar que no hemos entrado a valorar la mejora de bienestar que experimentarían los individuos como consecuencia de tener la libertad de elegir el colegio, la prestación sanitaria o la urbanización privada que mejor se ajustara a sus necesidades. Dicho de otro modo, los beneficios del libre mercado no derivan sólo de que pueda hacer lo mismo que el Estado de manera más barata, sino que puede hacerlo mucho mejor a un menor coste.

En conjunto, pues, se trata de hipótesis conservadoras que contribuyen a reforzar la certeza de las ventajas de una sociedad con un Estado mucho menor. De ahí que no exista ningún motivo riguroso para mantener el actual sector público sobredimensionado salvo el de

alimentar a las élites extractivas que medran a costa de la sociedad valiéndose del aparato de compulsión estatal.

Con todo, podría suceder que, aun admitiendo la superioridad del Estado mínimo sobre el hiperestado, resultara imposible transitar desde el hiperestado al Estado mínimo. En tal caso, la radical reducción del tamaño del Estado podría tratarse de un ideal convincente y deseable pero imposible de alcanzar: su defensa devendría una meramente intelectual, mas irrelevante a la hora de resolver los grandes problemas que afectan a nuestras sociedades. Por ello, no basta con demostrar la superioridad del Estado mínimo frente al hiperestado sino la factibilidad de alcanzarlo. A tal fin dedicaremos el último epígrafe de este bloque temático.

16

La transición al Estado mínimo

> La victoria total de la libertad es el fin político más noble que existe [...] Como tal, siempre hemos de tenerlo presente para alcanzarlo lo más rápidamente posible y para no recurrir a atajos que en realidad nos alejen de él.
>
> Murray Rothbard

El propósito principal de este libro no es diseñar un programa electoral para que un partido político implemente la transición hacia un Estado mínimo. Al contrario, este libro busca persuadir a los ciudadanos de que una radical reducción del peso y de las regulaciones del Estado sobre nuestras vidas sería altamente deseable para nuestra libertad y para nuestra prosperidad. Por consiguiente, ésta no es una obra pensada para políticos, sino para personas que aspiran a ser libres.

Ahora bien, tal como ya hemos indicado en el capítulo anterior, no basta con probar que las sociedades y los mercados libres sean superiores a las sociedades intervenidas y reglamentadas, sino que debemos mostrar que la transición de unas a otras resulta factible. Dado que sería absolutamente imposible

que en el futuro cercano la mayoría de españoles estén convencidos de la necesidad de transitar hacia un Estado mínimo, en las siguientes páginas no pergeñaré un programa absolutamente detallado y basado en unas circunstancias presentes que inevitablemente caducarán, sino que me limitaré a ofrecer un marco general que muestre el camino a seguir para solventar los principales problemas que pueden presentarse en una economía en proceso de liberalización.

Probablemente, la experiencia histórica más parecida a la transición que estamos proponiendo desde el Estado socialdemócrata actual (gasto público cercano al 50 por ciento del PIB) hasta el Estado mínimo (gasto público del 5 por ciento del PIB) sea la transición que se produjo en Europa del Este desde las

economías socialistas dentro de la órbita soviética (gasto público del 90 por ciento del PIB) hasta sus economías socialdemócratas actuales. Atendiendo a los resultados de estos procesos de retraimiento del Estado que se iniciaron a comienzos de la década de 1990, los problemas más importantes que pueden caracterizar este tipo de transiciones son dos.

El primero es de índole económica: en la medida en que el Estado ocupa una porción gigantesca de nuestras economías, a corto plazo su achicamiento acarreará efectos contractivos. El aparato productivo de nuestras sociedades tendrá que sufrir un profundo reajuste y transformación que se prolongará durante un cierto período de tiempo. Al cabo, no toda empresa o administración pública es necesaria o está siendo gestionada eficientemente, de manera que una vez

pasen a estar sometidas a la disciplina de los consumidores, muchas de ellas terminarán desapareciendo para que emerjan unidades productivas alternativas. Pero todo ello toma tiempo y, mientras tanto, la producción se contrae. Por ejemplo, el PIB de Hungría cayó un 18 por ciento entre 1989 y 1993, y no fue capaz de regresar al nivel de 1989 hasta el año 2000; Polonia, por su parte, vio disminuir su PIB un 12 por ciento entre 1989 y 1992, retrasando hasta 1995 la mejora en su nivel de actividad.

Aun cuando el comportamiento de las economías postsocialistas probablemente no fuera tan malo como el registrado por las estadísticas —la floreciente economía privada comenzó en una expansiva economía sumergida no contabilizada por entero en los datos oficiales—, el descenso de su PIB sí ilustra que toda

transición acarreará a corto plazo una caída de la actividad que venía desarrollando esa economía; caída de la actividad que, en caso de ser muy dura, podría avivar el descontento social hacia las reformas y frustrar el proceso liberalizador. De ahí que, antes de iniciar buena parte de la ronda de desestatalización, sea imprescindible superar la crisis económica actual que azota a Occidente y, muy en particular, a España: superponer al ajuste coyuntural vinculado a la depresión el ajuste estructural asociado al cambio de modelo de Estado podría llegar a ser demasiado doloroso en el corto plazo.[*] Además, las primeras liberalizaciones que habría que implementar deberían ser aquellas que tuvieran una influencia más inmediata y favorable sobre el crecimiento económico, por ejemplo la apertura comercial, la supresión de las

subvenciones o la liberalización del mercado de trabajo. Pero, en cualquier caso, una sociedad que quiera alcanzar mayores cotas de libertad deberá ser consciente de que a corto plazo su nivel de actividad económica muy probablemente se resentirá: la clave es que la reestructuración se complete lo antes posible, para lo cual la economía requerirá de mucha flexibilidad.

El segundo de los problemas es de cariz jurídico-institucional y es mucho más serio que el anterior: el riesgo de que la privatización de amplios sectores del Estado termine siendo capturada por lobbies y oligarcas. En tanto en cuanto la desaparición del Estado conlleva la reasignación masiva de derechos de propiedad dentro de una sociedad, existe un más que evidente riesgo de que esa reasignación se efectúe del peor modo

posible en beneficio de los grupos de presión. Con tal de minimizar ese riesgo, la transición debería efectuarse de abajo arriba y no de arriba abajo; a saber, de lo que se trata es de que el Estado se retire de aquellas áreas que jamás debería haber ocupado y no de que planifique un nuevo orden liberal desde cero.

En definitiva, el prerrequisito esencial para alcanzar un Estado mínimo es que la sociedad desee alcanzar ese Estado mínimo: no es función de los políticos imponer sus programas de reforma a las convicciones de la población, sino que debe ser la población la que exija y reclame la retirada del Estado. A su vez, allí donde sea posible, el Estado debería limitarse a reconocer derechos de propiedad preexistentes o informales en lugar de crearlos desde cero: a saber, allí donde existiera con anterioridad

propiedad privada (nacionalizaciones estatales) o allí donde siga existiendo a pesar de que el Estado no la reconozca formalmente (por ejemplo, propiedades comunales no inscritas en ningún catastro o registro de propiedad), el Estado deberá limitarse a restituir o respetar esos derechos de propiedad.* Pero con esto seguimos sin responder a la cuestión de cómo asignar derechos de propiedad sobre dominios estatales como los colegios, los hospitales, las empresas públicas o las carreteras.

A ello, a analizar las distintas fórmulas de privatización, dedicaremos el siguiente epígrafe.

Privatizaciones

Aquellas propiedades estatales que no puedan serles devueltas a sus propietarios originales deberán someterse a un proceso de privatización. Con tal de determinar el catálogo de propiedades privatizables, resulta aconsejable permitir que todos los ciudadanos realicen sus propias propuestas sobre qué propiedades específicas privatizar en lugar de que sean los burócratas estatales quienes impulsen el proceso: así se logra aprovechar el disperso conocimiento privado presente en una sociedad.

Una vez determinado el catálogo de propiedades a privatizar, queda proceder a hacerlo. Existen esencialmente tres vías para ello: su subasta al mejor postor, su transferencia a sus trabajadores y gestores, y su transferencia al conjunto de los ciudadanos (Brada, 1996). Las tres tienen sus ventajas e inconvenientes, de

manera que la fórmula finalmente adoptada debería consistir probablemente en una combinación de las tres según las circunstancias y las características del bien que se desea privatizar.

La venta de propiedades en pública subasta le permite al Estado recaudar sustanciales sumas de dinero con las que amortizar parte de su deuda pública o hacer frente a la transición del sistema de pensiones. El punto flaco de esta opción es que, por un lado, la venta masiva y simultánea de propiedades estatales tiende a deprimir su precio, pues puede no existir suficiente capital para atender todas las subastas; por otro lado, en la medida en que al comienzo existe un muy precario conocimiento sobre el valor real de muchas propiedades subastadas, los políticos poseen una excesiva influencia a la hora de determinar quiénes

adquieren qué propiedades (lo que acentúa el riesgo de su captura oligárquica). En suma, el precio de privatización de las propiedades estatales dependerá de las condiciones de venta, y son los burócratas, en lugar de los ciudadanos, los que determinan esas condiciones.

La segunda posibilidad es entregar la propiedad pública a las personas que trabajan o se relacionan con ella. La aparente ventaja de este método es que la propiedad permanece en las manos de aquellos que la venían gestionando, de manera que no tienen por qué darse cambios significativos en su funcionamiento; además, las resistencias a la privatización por parte de los funcionarios y otros grupos de presión tienden a ser menores cuando ésta redunda en su propio beneficio. Sin embargo, las desventajas de este mecanismo también son

notables: por un lado, los trabajadores estatales obtienen una muy significativa transferencia de recursos a costa del resto de la sociedad; por otro, los incentivos de los nuevos trabajadores-propietarios suelen consistir en «exprimir» todo lo posible el nuevo capital que han recibido (por ejemplo, fijándose a sí mismos sueldos muy elevados o reduciendo sus jornadas laborales), lo que termina desplazándoles fuera del mercado.

Y, por último, cabe la posibilidad de transferir esa propiedad pública al conjunto de los ciudadanos mediante el reparto de acciones o participaciones sobre las mismas. De este modo, los bienes estatales quedarían automáticamente privatizados y revertirían en manos de los ciudadanos que financiaron coactivamente al Estado. La desventaja es que el

reparto de acciones atomiza enormemente el control sobre una propiedad, volviéndola en muchos casos difícilmente gestionable. El país socialista en el que se utilizó más ampliamente este método fue Checoslovaquia (Hazlett, 1995; Hanousek y Kroch, 1998): los ciudadanos podían adquirir vales del Estado a muy bajo precio y con esos vales podían o bien pujar por las acciones de las grandes empresas que eran privatizadas o bien cederlos a fondos de inversión que se encargaban de agrupar grandes cantidades de esos vales para comprar porciones apreciables de las propiedades privatizadas.

Como se ha indicado, no existen métodos objetivamente mejores que otros para privatizar y, por consiguiente, habrá que atender a las circunstancias y características concretas de cada

propiedad estatal. Como pauta general, sí podemos indicar que las grandes empresas y las propiedades que, como los hospitales, implican una enorme inversión en capital fijo deberían privatizarse mediante reparto de acciones entre los ciudadanos; las propiedades cuyo valor derive esencialmente del trabajo que desempeñan sus empleados (como sucede con los colegios) podrían repartirse entre ellos; y las tierras, edificios e infraestructuras en manos del Estado —cuya valoración es más sencilla que la de una empresa y en muchos casos deben venderse de una sola pieza— podrían enajenarse mediante pública subasta.

En paralelo con estos tres métodos de desestatalización, la experiencia de los países postsocialistas ha demostrado fundamental el facilitar la constitución de nuevas empresas en aquellos sectores

que están siendo privatizados. Tan o más importante que asignar derechos de propiedad privada sobre industrias estatales es que puedan aparecer nuevos empresarios que planteen una competencia directa a esas industrias y que puedan terminar por desbancarlas del mercado. Al cabo, las propiedades estatales privatizadas suelen heredar una viciosa cultura de funcionamiento que las incapacita para competir con las ideas frescas y pujantes de los nuevos empresarios: Havrylyshyn y McGettigan (1999) muestran justamente que las nuevas empresas suelen ser mucho más rentables que las privatizadas. En el fondo, pues, la reconfiguración del panorama económico a través de la destrucción creativa del sector privado es un imprescindible método de privatizar de abajo

arriba que, por tanto, no debe frenarse mediante ningún tipo de barrera o traba estatal.

En cualquier caso, todo proceso de privatización tiende a ser imperfecto y a dejar un sabor agridulce entre la población por la sencilla razón de que se trata de repartir los frutos de muchas décadas de coacción estatal. Al final, todos tienen la sensación de que han recibido menos de lo que les correspondería y que otros se han lucrado a su costa. Lo importante, empero, es que los procesos emprendidos tiendan a ser lo más transparentes y competitivos posibles para evitar la captura oligárquica de las propiedades privatizables. Como recuerda el profesor de Harvard Andrei Shleifer (2012), si las bases del proceso de privatización son sólidas, todas las rutas conducirán a largo plazo a resultados parecidos.

Así pues, por todas estas vías podríamos asignar derechos de propiedad privada sobre la inmensa mayoría de propiedades estatales. Sin embargo, existe un bien cuyo proceso de privatización no puede llevarse a cabo por los procedimientos anteriores: el dinero.

El dinero

Como ya hemos visto, actualmente el dinero es un monopolio estatal basado en el papel moneda inconvertible. La desestatalización del dinero constituye una prioridad para minimizar la magnitud de las depresiones económicas que recurrentemente padece el capitalismo como consecuencia del intervencionismo estatal en materia monetaria. La estrategia

para permitir que la elección y la producción del dinero regresen a manos de la sociedad puede seguir dos caminos: uno, en el que simplemente se deja de imponer un dinero de curso legal y se permite que otros dineros de origen privado compitan con él; otro, donde en paralelo con ese abandono del dinero de curso legal se intenta estabilizar el valor de la moneda estatal mediante su convertibilidad en oro.

El primero de esos caminos es el más sencillo. Actualmente, los ciudadanos de un país siguen utilizando el papel moneda (euros, dólares, yenes o libras) por tres motivos: porque el Estado impone su uso en las transacciones privadas (leyes de curso legal), porque las ganancias en moneda nacional derivadas de la posesión de moneda extranjera están sometidas al impuesto

de plusvalías y porque el Estado obliga a abonar los impuestos en papel moneda. El Estado mínimo que estamos describiendo permitiría sobreponerse a estos tres obstáculos: primero, el Estado eliminaría las leyes de curso legal, permitiendo que los ciudadanos pactaran con absoluta libertad qué divisa utilizar en sus transacciones; segundo, las ganancias patrimoniales derivadas de la transferencia de moneda distinta de la nacional no estarían sujetas a tributación alguna; tercero, la presión fiscal sería tan baja (5 por ciento del PIB) que el Estado apenas ejercería influencia sobre qué moneda necesitan poseer los ciudadanos.

Con estas tres reformas, por consiguiente, el dinero estatal pasaría a competir en pie de igualdad con otras formas privadas de dinero que pudiesen emerger (o con divisas de bancos centrales

extranjeros), a saber: los ciudadanos podrían escoger qué dinero reputan más estable y sano. Y una vez sometido el euro a la presión competitiva de monedas alternativas, simplemente sería necesario privatizar el Banco Central Europeo por alguna de las tres vías estudiadas en el epígrafe anterior (previsiblemente, por reparto de acciones entre los ciudadanos).

Ahora bien, parece razonable que, mientras el Estado entierra su monopolio sobre la moneda, intente mejorar simultáneamente la calidad de su papel moneda inconvertible, de modo que no esté necesariamente condenado a extinguirse y desaparecer a lo largo del proceso competitivo con el resto de divisas privadas. La forma de mejorar la calidad de los euros o de los dólares es restableciendo su convertibilidad en oro, esto es,

usando las reservas de oro que todavía atesoran los bancos centrales actuales para hacer que los billetes en circulación sean pagaderos en ciertas cantidades de este metal amarillo.

El retorno al patrón oro está asociado con dos tipos de dificultades. La primera se refiere a cuánto oro entregaría el Banco Central Europeo (BCE) por cada euro que se le presentara en su ventanilla. Así, a finales de 2013, los pasivos del BCE ascendían a 1,25 billones de euros mientras que las onzas de oro en su activo rozaban los 350 millones: al precio de mercado de 1.000 euros por onza de oro, el 28 por ciento de los pasivos del BCE (y alrededor del 7 por ciento de los pasivos del BCE en circulación y de los depósitos a la vista de los bancos privados) estarían respaldados por oro. Históricamente, ratios de esta magnitud

han sido suficientes para garantizar una fluida conversión de los billetes y depósitos del banco central en oro, pero debemos tener en cuenta que esto sucedía porque el resto de activos del sistema financiero eran mucho más líquidos que los actuales (es decir, los activos de los bancos vencían en el muy corto plazo).

La segunda dificultad se asocia al tipo de cambio que se establecería entre el euro y el resto de divisas. El patrón oro era un sistema monetario esencialmente internacionalista, donde los tipos de cambio entre monedas eran fijos (según cuál fuera el precio del oro de cada una de las divisas). Estabilizar el valor del euro con el oro podría ser igualmente distorsionador si las principales áreas comerciales con las que intercambian los

europeos (Estados Unidos y China, especialmente) no estabilizaran a su vez sus divisas con el oro.

Por consiguiente, el retorno al patrón oro debería efectuarse de un modo gradual y multilateral. Por un lado, los principales bancos centrales del planeta deberían declarar su intención de restablecer la convertibilidad de sus divisas con el oro (algo a lo que podrían verse empujados por la creciente competencia que supondrían las divisas privadas). Por otro, antes de abrir la ventanilla a la conversión en oro, sería menester que los bancos privados y el BCE fueran deshaciendo el enorme descalce de plazos que exhiben en la actualidad, es decir, que se limitaran a prestar a corto plazo contra sus deudas a corto plazo y que para prestar a largo plazo (hipotecas, préstamos empresariales,

créditos al consumo…) tuvieran que captar capitales a largo plazo. Con estas dos condiciones, los euros, dólares, libras o yuanes actuales podrían regresar al patrón oro sin grandes dificultades y sin mayores necesidades de reservas de metal amarillo.

Una vez mostrada la factibilidad de la privatización de todas las propiedades estatales —incluida la del dinero—, queda por resolver otro problema básico en la transición hacia un Estado mínimo: qué sucede con las obligaciones asumidas por el Estado frente a terceros, es decir, frente a pensionistas, pacientes y tenedores de deuda pública. A ello dedicaremos los próximos tres epígrafes.

Pensiones

Como ya hemos explicado, los sistemas de reparto se basan en una redistribución de la renta desde los trabajadores actuales a los pensionistas actuales. A diferencia de lo que sucedería en un sistema de capitalización, los jubilados no cobran sus rentas a partir de la riqueza generada por el patrimonio que han logrado acumular, sino a partir de la cotización forzosa de los trabajadores presentes. Si en un momento determinado, los trabajadores dejan de cotizar a la Seguridad Social para empezar a acumular el patrimonio que en el futuro les abonará su propia pensión, entonces los jubilados actuales dejan de recibir la suya; y si los pensionistas actuales siguen cobrando, las salvajes cotizaciones a la Seguridad Social, impuestas sobre los trabajadores, impedirán que la mayoría de ellos acumule un patrimonio para el

día de mañana. Lo peor del sistema público de pensiones, por tanto, quizá ni siquiera sean los pésimos resultados que arroja, sino el modo en que hipoteca el presente y el futuro de una sociedad.

El problema parece no tener solución pues, en buena medida, lo que gana un grupo lo pierde el otro, y resulta difícilmente defendible que, para cambiar a otro sistema, por bueno que sea este otro, los jubilados actuales deban quedarse sin pensión. Es verdad que otros países han logrado ejecutar una transición a un sistema de pensiones privado con notable éxito —muy en especial el caso de Chile—, pero no es menos cierto que su pirámide poblacional era mucho más favorable a la de la mayoría de los países occidentales en la actualidad: en 1982, había un chileno mayor de sesenta y cinco años por cada once

chilenos entre quince y sesenta y cinco; en España se estima que habrá 1 por cada 3,5 en 2020, 1 por cada 2,5 en 2030 y 1 por cada 1,5 en 2050.

En cierto modo, por consiguiente, cada vez resulta más difícil efectuar la transición a un sistema de capitalización (al menos, mientras la pirámide demográfica se continúe invirtiendo), ya que cada vez más ancianos dependen de menos trabajadores. Sin embargo, en cierto modo también cada vez resulta más sencillo: a mayor riqueza, mayor holgura financiera para seguir pagando las pensiones a los jubilados sin que ello impida la acumulación personal de un patrimonio de cuyas rentas vivir en el futuro. Por poner un ejemplo: si los jubilados españoles se conformaran con recibir en el año 2050 una pensión equivalente en poder adquisitivo a la renta per cápita

de los chilenos en 1982, el coste total de nuestro sistema público de pensiones ni siquiera superaría el 3 por ciento del PIB nacional pese a nuestra adversa relación demográfica. En resumen: ¿quién lo tenía más fácil para efectuar la transición? ¿Chile en 1982 o España en 2050? Pues depende: con unas pensiones no muy alejadas de la renta per cápita del país que pretenda efectuar la transición, desde luego Chile; con unas pensiones asistenciales mínimas, España.

Evidentemente, no parece aceptable que si la renta per cápita de España en 2050 ronda los 35.000 euros, los pensionistas de ese momento estén cobrando una media anual de 3.000, esto es, pensiones de auténtica subsistencia. Pero el ejercicio mental sí ilustra una circunstancia que debemos tener muy presente a la hora de plantear la

transición: sea cual sea la fórmula elegida (incluso si se escoge permanecer en el sistema de reparto), la evolución demográfica de España obligará a que las pensiones se mantengan sustancialmente por debajo de la renta per cápita del país. Eso no significa que las pensiones vayan necesariamente a reducirse en términos absolutos (no es improbable que los pensionistas cobren más que ahora), pero sí que lo harán en términos relativos (serán relativamente más pobres que los trabajadores en activo). En otras palabras, puede que las pensiones crezcan desde 12.000 euros anuales hasta 15.000 euros, pero si lo hacen será porque los salarios medios hayan crecido mucho más, verbigracia desde 22.000 a 40.000 euros.

Insisto en que esta circunstancia se dará con o sin transición: con una demografía que, en el mejor de los casos, nos

abocará a una relación de un pensionista por un trabajador, parece evidente que las pensiones no podrán revalorizarse al mismo ritmo que la renta per cápita del país, salvo a costa de exprimir fiscalmente a los trabajadores. Por tanto, aunque los costes de la transición a un sistema de capitalización puedan resultar muy duros para el lector, la propuesta debe analizarse en el contexto de que muchos de los cambios propuestos tendrán que adoptarse igualmente, aunque sólo sea para mantener vigente el propio sistema de pensiones. Las condiciones de jubilación actuales serán, simplemente, insostenibles durante unas cuantas décadas.

Sentado lo anterior, ¿cómo podríamos abandonar el sistema público de reparto y quedarnos exclusivamente con uno de capitalización? La primera

opción podrá parecer absurda pero es, a mi juicio, la que tiene más posibilidades de prosperar: sentarnos y esperar. Conforme la sociedad vaya percibiendo la nimiedad de pensiones que podrá abonar el sistema público, necesariamente pasará a ahorrar por su cuenta (como en buena medida lo está haciendo ya en la actualidad); y conforme mayor sea el patrimonio privado de los individuos y, por tanto, su independencia financiera, menos necesario irá siendo que el sistema estatal subsista (esto es, menos traumática será su eliminación). Sin embargo, es verdad que el horizonte temporal de este recambio resulta dilatadísimo, de manera que es legítimo plantearse si existe alguna opción de comenzar a desmontar el sistema público de pensiones desde este preciso momento.

Y, desde luego, la hay, pero por los motivos ya expuestos se trata de una transición complicada y costosa para todos: en especial, para los pensionistas y los trabajadores a punto de convertirse en pensionistas en el momento de comenzar la reforma. También para los trabajadores más jóvenes, que, como en breve veremos, tendrán que pagar las pensiones de sus adultos «sin recibir nada a cambio en el futuro». Se trata, por tanto, de una transición donde se hace necesario compartir los sacrificios que derivan del monumental desaguisado sistémico en el que nos metieron nuestros políticos al implantar un sistema de pensiones público.

Así, una posible transición a un sistema privado de pensiones podría lograrse en un horizonte temporal de cincuenta años (el recambio necesariamente

ha de ser gradual) del siguiente modo: primero se hace necesario estabilizar el crecimiento desorbitado del gasto en pensiones. Para ello, habría que elevar la edad de jubilación hasta los setenta años y exigir cuarenta años de cotización para cobrar el ciento por ciento de la pensión. Si la transición desea hacerse ya mismo, sería necesario anunciarlo de inmediato para comenzar a aplicarla en, por ejemplo, 2020. En ese año, el sistema de Seguridad Social debería dejar de aceptar nuevos entrantes, de modo que cada trabajador adquiriría el derecho a cobrar una pensión según lo cotizado hasta 2020. Verbigracia, los que se jubilaran en 2020 y hubiesen cotizado cuarenta años, percibirían el ciento por ciento de su sueldo medio durante ese período; aquellos que se jubilaran en 2021 y hubiesen cotizado sólo treinta y nueve años,

verían su pensión recibida al 97,5 por ciento, los que lo hicieran un año después con un ejercicio menos de cotización, apenas cobrarían el 95 por ciento, quienes se retiraran en 2040 con veinte años cotizados (entre 2000 y 2019, verbigracia), cobrarían sólo el 50 por ciento, etc.

Ciertamente, estas medidas podrán parecer muy duras para los pensionistas, pero tengamos presente dos elementos. El primero es que aquellas personas que en 2020 cumplan cincuenta años, todavía tendrán por delante veinte años potenciales de vida laboral durante los que, gracias a la desaparición de las cotizaciones sociales, podrán ahorrar y capitalizar un pequeño patrimonio que será complementado con la futura pensión pública. Por ejemplo, la cotización media para un sueldo de 18.000 euros anuales

son 6.500 euros, que ahorrados y reinvertidos al 3 por ciento anual durante 20 años, ascienden a un capital de 180.000 euros. El segundo elemento a tener en cuenta es que, con o sin reforma, a partir de 2027 el sistema español de pensiones ya ha programado una edad de jubilación de sesenta y siete años con un mínimo de treinta y siete años para cobrar el ciento por ciento del salario medio del período cotizado (y aquellos con quince años cotizados, sólo tendrán derecho al 50 por ciento): por consiguiente, lo que proponemos sólo supone la extensión lógica de las reformas que se han ido aprobando desde hace tres décadas; una extensión lógica que inevitablemente terminará llegando con o sin transición hacia los sistemas de capitalización.

Con estas reformas —edad de jubilación elevada a los setenta años y cotización mínima de cuarenta años para acceder al ciento por ciento de la pensión— se lograría estabilizar el gasto en pensiones. A su vez, y por acotar las necesidades financieras propiamente vinculadas con la jubilación, deberíamos excluir de nuestros cálculos el coste derivado de las pensiones por incapacidad permanente y por orfandad: dado que, en realidad, son ayudas puramente asistenciales que deberían sufragarse con cargo a los fondos de «asistencia social» que hemos incluido en el presupuesto de nuestro Estado mínimo (en 2013, el coste agregado por ambas partidas era inferior a los 13.000 millones de euros).

Para poder calcular cuál sería el coste anual de proporcionar una pensión a los mayores de setenta años entre 2020

y 2052 sólo nos falta por conocer el importe de la pensión media durante todo ese período. En 2013, la pensión media del sistema — computando sólo jubilación y viudedad— fue de 12.000 euros; dado que en los próximos años asistiremos a una importante erosión del poder adquisitivo de las pensiones debido a que, tras la reforma del Gobierno, éstas se revalorizarán sistemáticamente por debajo del IPC, podemos tomar como dato para nuestros cálculos una pensión media de 11.000 euros anuales (euros con poder adquisitivo de 2013).

Con tales supuestos, el gasto en pensiones crecería desde 74.000 millones de euros anuales en 2020 hasta tocar máximos de 85.000 millones de euros en 2036 para empezar a decrecer sistemáticamente desde entonces y caer por debajo de 65.000 millones en 2052. En

realidad, y teniendo en cuenta la alta tasa de paro de la crisis, probablemente sea bastante menos, pues muchas personas no podrán acreditar suficientes años trabajados como para acceder al ciento por ciento de su pensión. En cualquier caso, por motivos asistenciales se podría plantear la posibilidad de incrementar las pensiones más bajas del sistema, pero siempre y cuando la pensión media no superara los 11.000 euros anuales.

Así las cosas, ¿es financiable este volumen de desembolsos? Para responder a esta pregunta partiremos de una situación hipotética para España de pleno empleo: básicamente porque, sin pleno empleo, cualquier sistema de pensiones —público o privado— es absolutamente inviable a menos que se produzca una fortísima caída de las rentas que perciben los jubilados. En tal caso, las rentas

del trabajo y del capital en España se ubicarán en torno a los 700.000 millones de euros en 2020 y deberían crecer a una media histórica de entre el 1 por ciento y el 1,5 por ciento. Con estos supuestos, llegaríamos a la conclusión de que el impuesto de transición necesario para sufragar el gasto en pensiones rondaría el 10 por ciento de la renta, si bien iría descendiendo progresivamente hasta terminar desapareciendo.

En realidad, el cálculo anterior habría que modificarlo teniendo en cuenta la capacidad de atracción de inmigrantes y de inversiones extranjeras que sería capaz de lograr una España con impuestos mucho más bajos, con amplia autorregulación y con libertad de movimientos de personas y capitales. Con una entrada de cuatro millones de inmigrantes y de varios centenares de

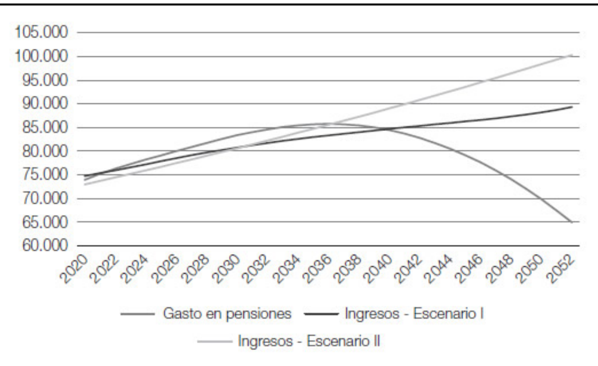
millones de euros en nuevas inversiones, las rentas del trabajo y del capital podrían fácilmente alcanzar los 850.000 millones de euros, reduciendo el tributo necesario a un máximo del 8,5 por ciento que en 2050 ya se ubicaría en torno al 5 por ciento. Dado que, al haber cerrado el sistema de Seguridad Social a nuevas incorporaciones, los nuevos inmigrantes no devengarían derecho alguno a cobrar pensiones futuras.

Hay que aclarar que este impuesto, que gravaría todas las rentas laborales, no sólo sustituiría a las cotizaciones a la Seguridad Social, sino que se adoptaría en un contexto de reducción enérgica del tamaño del gasto público y de la presión fiscal. De ahí que, aunque en principio gravaría indistintamente a todos los trabajadores y también a todos los pensionistas (pues las pensiones son rentas

del trabajo), en paralelo se viviría una reducción todavía mayor de todas las otras cargas fiscales.

En el siguiente gráfico representamos la evolución previsible del gasto total en pensiones de jubilación y viudedad bajo las condiciones anteriores (jubilación a los setenta años y coeficiente reductor del 2,5 por ciento por año no cotizado) y la de los ingresos ante dos escenarios: impuesto medio del 10,5 por ciento (escenario I: sin influencia migratoria) y del 8,5 por ciento (escenario II: influencia migratoria).

Transición del sistema de pensiones
(en millones de euros)



Por consiguiente, la transición del sistema de pensiones requiere de dos pasos: primero, estabilizar el gasto de las pensiones de jubilación y de viudedad, alargando la edad de jubilación a los setenta años y extendiendo el período mínimo de cotización para cobrar la totalidad de la pensión hasta los cuarenta años; segundo, crear un impuesto extraordinario de transición sobre las rentas del trabajo y los beneficios

empresariales que oscilaría entre el 8,5 por ciento y el 10,5 por ciento según el ritmo de crecimiento económico. En estas condiciones, el sistema se volvería residual en cincuenta años y desaparecería de facto antes de terminar el siglo.

Con esta propuesta de sustitución de un sistema público de reparto por uno privado de capitalización no se pretende afirmar en ningún momento que la transición resulte sencilla o que esté libre de costes. Al contrario, es evidente que se trata de una propuesta de reforma muy dura para mucha gente. Ahora bien, como ya hemos tenido ocasión de explicar, muchas de las medidas más duras se terminarán adoptando aun cuando se opte por conservar el sistema público de reparto, y es que las tendencias demográficas de España son simplemente terroríficas.

En todo caso, nuestra propuesta anterior también ilustra que no es cierto que, tal como habitualmente se afirma, la transición a un sistema privado de pensiones en países como España «resulta imposible». Complicada o dura son adjetivos que se hallan en un plano distinto a «imposible». Aunque sí es cierto que el marco más favorable para emprender la privatización de las pensiones es el descrito en este libro —la demolición de los Estados gigantescos y de sus cargas fiscales confiscatorias— y que una privatización desvinculada de todas las demás reformas resultaría «casi» imposible.

Sanidad

Aunque la privatización de la sanidad pueda parecer bastante distinta a la privatización del sistema de pensiones, hasta cierto grado guardan unos paralelismos importantes. Como ya expusimos en su momento, parte de los gastos extraordinarios de la sanidad deberían financiarse a través de la contratación de seguros médicos por cada ciudadano. La contratación a edades tempranas de un seguro le permite a la aseguradora capitalizar durante más tiempo las primas abonadas por el cliente y, de este modo, sufragarle gastos sanitarios futuros de carácter oneroso: la forma de cubrir de manera asequible los muy altos desembolsos médicos de la ancianidad es contratar un seguro sanitario desde los primeros años de la juventud.

Ahora bien, la implicación negativa de lo anterior es que, si se privatizara sin más la sanidad y se cortara toda financiación estatal a la misma, las personas ancianas o que ya estuvieran padeciendo enfermedades crónicas no podrían acceder a un seguro médico salvo a un coste desproporcionado. Es por ello que también resultaría necesario que, durante un tiempo, el Estado se hiciera cargo de los gastos sanitarios de esta parte de la población. Por establecer un paralelismo con la privatización de las pensiones: el sistema sanitario público equivale a que el Estado obligue a contratar un seguro médico público a todos los españoles, de manera que las personas adultas han devengado un derecho a una prestación sanitaria de la que el

Estado no puede desentenderse (como no podía desentenderse del derecho ya devengado a una pensión).

Por consiguiente, la privatización de la sanidad también requerirá de un proceso de transición durante el cual el Estado cubriría total o parcialmente los desembolsos sanitarios de una parte de la población, pero no del resto, que ya debería comenzar a contratar sus propios seguros. La parte de la población cubierta debería ser aquella a la que ya se le han detectado condiciones preexistentes en el momento de la privatización o que ya haya alcanzado una edad que les impida capitalizar el suficiente patrimonio como para tener cubiertos sus gastos sanitarios en el futuro. Para ello, bastaría con que el Estado les ofreciera a los mayores de treinta años y aquellos menores de treinta que tengan

diagnosticadas ciertas patologías el siguiente trato: a cambio de comprometerse a constituir unas cuentas de ahorro sanitario (al estilo del Medisave de Singapur) en las que tuvieran que agregar cada año una determinada cantidad de dinero, el Estado cubriría aquellas facturas sanitarias que excedieran el capital acumulado en esa cuenta. El importe a ingresar podría oscilar alrededor del 5 por ciento del salario bruto y estar limitado a un máximo de 3.000 euros.

Evidentemente, el Estado debería evitar que la socialización de parte del gasto sanitario permitiera a los proveedores privados lucrarse elevando los precios y multiplicando la oferta de servicios: como ya hemos estudiado, la combinación de una oferta liberalizada y de una demanda socializada es la peor posible, por cuanto tiende a hipertrofiar

los costes. En este sentido, el Estado debería dedicarse a hacer lo mismo que dentro del sistema público, a saber, racionar el gasto sanitario. Para ello, habría que definir las prestaciones y los proveedores cuyo coste cubre el Estado; de hecho, en su calidad de demandante cuasi monopsónico (sería el comprador mayoritario durante muchos años), el Estado debería incluso llegar al extremo de negociar precios a la baja con estos proveedores a quienes les asegura una clientela fija.

Con estas condiciones, podemos calcular el gasto sanitario del que seguiría haciéndose cargo el Estado durante la transición. Atendiendo a los datos que ofrece el Ministerio de Sanidad, el grupo de edad entre cincuenta y cinco y sesenta y cuatro años supone un gasto sanitario medio por habitante de 1.950 euros;

entre sesenta y cinco y setenta y cuatro, de 3.250 euros y por encima de setenta y cinco se dispara a 4.125 euros. Dado que el Estado sólo se haría cargo de la parte no cubierta por el capital de las cuentas de ahorro sanitario, los desembolsos totales necesarios a partir de 2015 oscilarían entre 20.000 y 30.000 millones de euros anuales, para ir descendiendo progresivamente a partir de 2045. Es decir, la socialización sanitaria del gasto desaparecería en cincuenta años.

Así pues, la financiación del gasto sanitario que seguiría cubriendo el Estado requeriría de un tributo del 3 por ciento sobre las rentas del trabajo y del capital, lo que sumado al tributo necesario para financiar las pensiones llevaría la fiscalidad extraordinaria para desmantelar el Estado de bienestar entre el 11,5 por ciento y el 13,5 por ciento.

Deuda pública

No hay nada necesariamente malo en que un Estado emita deuda para financiar gastos cuya repercusión trascenderá a varios ejercicios: como haría cualquier familia o empresa privada, las inversiones a largo plazo de un Estado pueden sufragarse contra sus ingresos fiscales futuros y, para ello, se puede emitir deuda pública.

En el presupuesto que hemos confeccionado de Estado mínimo, sin embargo, no aparece ninguna partida dirigida a sufragar los intereses de la deuda pública. El motivo es que toda emisión de deuda debería tener un carácter finalista (una inversión específica a largo plazo) y, por tanto, su amortización anual y el abono de sus costes financieros deberían extraerse de la dotación

presupuestaria anual establecida para cada rúbrica dentro del presupuesto. Así, por ejemplo, si el Estado emite deuda a diez años para construir varios aeropuertos militares y el coste anual de la devolución del principal y del pago de intereses de esa deuda es de 500 millones de euros, ese monto debería sustraerse de la asignación anual al presupuesto de Defensa (en nuestro propuesta, 10.500 millones anuales).

El problema es que, actualmente, el gasto en intereses de la deuda por parte del Estado español asciende a cerca del 4 por ciento del PIB, esto es, casi el doble del gasto público total con que debería contar el Estado mínimo que hemos propuesto. Asumiendo que la deuda pública a finales de 2015 se haya estabilizado en torno a los 1,2 billones de euros, el pago de intereses podría llegar a

representar hasta el 5 por ciento del PIB. ¿Cómo lograr reconducir la situación para que no suponga una carga financiera excesiva para el contribuyente? Justamente, la última de las obligaciones estatales que debe ser progresivamente amortizada durante la transición al Estado mínimo es la deuda pública.

Los Estados han conseguido tradicionalmente licuar sus excesos de deuda pública sin recurrir al impago mediante tres mecanismos: primero, el equilibrio presupuestario combinado con el crecimiento; el segundo, destinar parte de la recaudación fiscal a amortizar deuda pública; tercero, liquidar activos estatales y usar las resultas para amortizar la deuda.

El efecto del equilibrio presupuestario combinado con el crecimiento puede llegar a ser bastante notable. Por

ejemplo, si entre 2015 y 2050 la deuda pública se congelara en 1,2 billones de euros y el PIB real creciera a una media del 2 por ciento anual (desde 1 billón de euros hasta los 1,96 billones), el peso de la deuda pública caería del 120 por ciento al 61 por ciento y los intereses del 5 por ciento al 2,5 por ciento. Hemos de tener en cuenta que estamos considerando completa ausencia de inflación: si, en cambio, asumiéramos un crecimiento nominal del 4 por ciento, el peso de la deuda se reduciría al 31 por ciento y los intereses al 1,2 por ciento.

A su vez, el valor de las infraestructuras estatales susceptibles de privatización (carreteras, puertos y aeropuertos) disponibles en 2005 era de más de 300.000 millones de euros (Mas y Cucarella, 2009), cifra que corrigiéndola por la inflación y por las nuevas

inversiones efectuadas desde entonces, debería alcanzar sin dificultades los 500.000 millones de euros. A su vez, a este monto habría que añadirle el valor del suelo en posesión del Estado, lo que debería disparar los activos públicos totales muy por encima de los 500.000 millones; aun así, adoptaremos esta cifra como valor orientativo (dado que no toda propiedad estatal podría realizarse a su valor de mercado), lo que significa que una venta ordenada de propiedades estatales podría reducir la deuda pública de 2015 hasta los 700.000 millones de euros, minorando el pago de intereses por debajo del 3 por ciento del PIB.

Por último, si las dos políticas anteriores de crecimiento económico sin déficit y de liquidación de activos estatales las combináramos con una amortización neta de deuda, el resultado sería

todavía más espectacular: destinando cada año un 3 por ciento del PIB a pagar tanto los intereses como a amortizar deuda pública, los pasivos estatales habrían desaparecido por completo en el año 2050. En realidad, si consideráramos la muy verosímil hipótesis de que todo este amplio programa de amortización de deuda pública lograra reducir los intereses medios de la deuda hasta el 2 por ciento (debido a la elevada credibilidad y seguridad que ofrecerían los pasivos estatales españoles), nos bastaría con destinar un 2 por ciento del PIB cada año para deshacernos por entero de la deuda pública en el año 2050.

En suma, la forma de lograr la progresiva eliminación de las obligaciones financieras del Estado pasa por combinar la subasta de activos estatales (por importe de unos 500.000 millones de

euros) con un impuesto extraordinario que represente en torno al 2 por ciento o 3 por ciento del PIB y se utilice tanto para hacer frente a los intereses de la deuda como para amortizar el principal en un contexto de crecimiento económico.

Conclusión

La transición desde un hiperestado que ocupa el 50 por ciento de nuestras sociedades hacia un Estado mínimo que apenas represente el 5 por ciento del PIB no puede ser sencilla. Por necesidad ha de darse de manera gradual e implicar una indeseable carga fiscal extraordinaria para amortizar todos los pasivos que ese Estado tiene pendientes. Sin embargo, incluso durante este período de

transición —en el que el Estado se seguiría haciendo cargo en parte de las pensiones, de la asistencia sanitaria y de los intereses de la deuda—, el peso del sector público no tendría por qué superar el 20 por ciento del PIB; es decir, no existe ningún obstáculo para que, de manera prácticamente inmediata, el Estado reduzca su tamaño a menos de la mitad hasta dejarlo al nivel de países tan prósperos como Singapur.

Desde luego, podrá argumentarse que una presión fiscal del 20 por ciento podría ser excesiva para muchas personas habida cuenta de que muchos de los servicios que actualmente presta el Estado sólo podrían hallarse pagando por ellos en el mercado. Empero, precisamente por el carácter extraordinario de la tributación necesaria para completar la transición al Estado mínimo, parece

lógico que se articule mediante un impuesto especial de carácter progresivo: al cabo, las personas que, desde un comienzo, más saldrán ganando en términos absolutos como consecuencia de la reducción del Estado serán aquellas que perciban una mayor renta, de manera que, aun soportando una carga fiscal proporcionalmente mayor a la del resto, terminarán pagando en términos absolutos y relativos menos impuestos que antes de iniciar la transición. Sin duda, habría que extremar las cautelas contra los políticos para que ese impuesto progresivo de carácter «extraordinario» no degenerara con el paso del tiempo en un impuesto progresivo estable sobre la ciudadanía, pero, con esta cautela presente, parece el mejor modo de sufragar la transición.

Así pues, el hiperestado actual podría ser reemplazado por un Estado mínimo del 5 por ciento del PIB a mediados del siglo XXI. La transición es gradual pero enteramente factible, de modo que las únicas razones para no implementarla no son de carácter técnico sino sólo ideológicas y crematísticas. A la postre, la principal oposición a una reducción enérgica del tamaño del Estado procede de estos dos frentes: aquellos que sienten un apego ideológico y casi emocional hacia un Estado gigantesco, aun cuando atente contra sus propios intereses o los de sus comunidades (sería el caso de los antiliberales bienintencionados que creen honestamente que el Estado promueve la armonía social); y aquellos otros que han sido capaces de colonizar la burocracia y los resortes del poder del Estado y que, en consecuencia, lo instrumentan en su

propio beneficio haciéndoles creer al resto de ciudadanos que están persiguiendo el bien común (sería el caso de los políticos, de los grupos de presión y de los lobbies sindicales de empleados públicos, quienes cómodamente disfrutan de rentas garantizadas a costa del contribuyente sin necesidad de competir por su favor generándoles valor en el marco de un mercado libre).

Dicho de otro modo, más allá de los prejuicios ideológicos y de ilegítimos intereses personales, no existen buenas razones, ni en el orden teórico ni en el orden práctico, que quepa oponer contra el saludable desmantelamiento del enorme Leviatán intervencionista que atenaza a nuestras sociedades.

Epílogo

A los ideales se les llama ideales por una razón: porque son ideales. Son objetivos, aspiraciones, reglas abstractas que usamos como vara de medir para el torcido tronco de la humanidad.

JONAH GOLDBERG

A menos que los principios filosóficos de una sociedad libre puedan volver a convertirse en ideas ilusionantes y a menos que la puesta en práctica de esas ideas pueda transformarse en una tarea

que desafíe el ingenio y la imaginación de nuestras mentes más ilusionadas, las perspectivas de la libertad serán más bien oscuras. Pero si podemos recuperar lo que fue el emblema del apogeo del liberalismo, es decir, la confianza en el poder de las ideas, la batalla no está todavía perdida.

FRIEDRICH HAYEK

Es un error asumir que el Estado durará para siempre. Es una institución que marca una fase de la civilización consustancial a una fase del desarrollo humano. No es esencial, sino incidental.

HERBERT SPENCER

> Una buena sociedad no depende del Estado, sino de sus ciudadanos, quienes actúan individualmente o asociándose libremente entre ellos, por motivos egoístas o altruistas, por razones estrechamente materialistas o por amor al ser humano o a Dios. La felicidad o infelicidad de la sociedad en la que vivimos depende de nosotros, los ciudadanos, no del instrumento de poder político que llamamos Estado.
>
> William Beveridge

No existe ninguna presunción a favor de que una persona o grupo de personas coaccionen a otra persona o a otro grupo

de personas. Instintivamente, todos reputamos que iniciar la violencia contra otros seres humanos es algo malo que deberíamos intentar minimizar: todos rechazamos el robo, el secuestro, el asesinato o la esclavitud como formas de interacción social y nos opondríamos a padecerlas e incluso a que otros semejantes las padecieran. En cierto modo, parecería que la presunción con la que natural e instintivamente operamos es justo la contraria a la de aceptar la violencia: *in dubio, pro libertate*; a saber, cuando dudemos, maximicemos las esferas de libertad y minimicemos las de coacción.

Por supuesto, una presunción no es una certeza universal: que la violencia sea rechazable en principio no significa que necesariamente deba serlo en todos y cada uno de los casos. Podría haber circunstancias donde no iniciar la violencia

condujera al caos más absoluto, a la miseria y a la extinción del grupo humano. Por ejemplo, si una sociedad fuera infectada por una pandemia que se extendiese rapidísimamente y que acarreara una muy elevada mortandad, probablemente muchos considerarían aceptable obligar, aun mediante la fuerza, a todos los individuos a vacunarse. Pero incluso aquí tenderíamos a reclamar que el problema se solventara con «la mínima coacción necesaria durante el tiempo mínimo imprescindible»; dicho de otro modo, incluso cuando la iniciación de la violencia pudiera quedar justificada, desde luego no cualquier nivel de violencia quedaría justificado.

El punto básico es que, del hecho de que existan circunstancias «excepcionales» que pudieran llegar a justificar la violencia, no se deriva la conclusión de

que, «como norma general», la coacción esté justificada; más bien significa que la coacción es la excepción moral dentro de cualquier marco éticamente aceptable de relaciones sociales.

La cuestión que debemos plantearnos es, por tanto, cómo resulta posible que, siendo la violencia una extraordinaria excepción moral, la práctica totalidad de la población mundial haya terminado aceptando el Estado como forma natural y deseable de organización política, cuando el Estado es la organización política basada en la institucionalización y sistematización de la violencia. Tal como ha demostrado pormenorizadamente el filósofo Michael Huemer (2012), no existe ninguna razón válida que justifique la existencia de una obligación general por parte de los individuos

para someterse a la autoridad del Estado y, sin embargo, casi todas las personas han terminado abrazándola ciegamente.

La respuesta habitual a por qué tenemos que someternos a la autoridad del Estado es que, en caso contrario, degeneraríamos en una selva hobbesiana donde todos atentaríamos contra todos y la sociedad terminaría disolviéndose. El mismo razonamiento que ofrecíamos hace un momento para defender que, bajo determinadas situaciones excepcionales, la violencia podría ser el único mecanismo funcional de supervivencia, valdría para justificar la existencia del Estado. En realidad, como ya vimos, cada vez más economistas, juristas, historiadores y filósofos políticos están contribuyendo decisivamente a demostrar, tanto desde la teoría como desde la evidencia histórica, por qué el Estado ni

siquiera sería imprescindible para garantizar un alto grado de orden social. Pero, evidentemente, si el Estado fuera la «única» vía de alcanzarlo, el Estado «podría» quedar justificado, pero, en todo caso, el único Estado que quedaría justificado es el que hemos descrito a lo largo de este libro: un Estado mínimo encargado de velar por la seguridad de los miembros de una sociedad.

Lo que desde luego no se deriva de la presunta conveniencia de un Estado mínimo es la necesidad de un Estado máximo: que la sociedad humana no pueda subsistir sin un Estado que nos proporcione coactivamente defensa frente a agresiones externas e internas no significa que la sociedad humana no pueda subsistir y prosperar sin un Estado que nos proporcione coactivamente educación, sanidad, pensiones, carreteras,

aeropuertos, subvenciones a la cultura, gasto en innovación y desarrollo o ayudas a las grandes empresas. En suma, de la necesidad de un Estado que ocupe el 5 por ciento del PIB no se deriva la necesidad de un Estado que cope el 50 por ciento del PIB e hiperregule el otro 50 por ciento.

A lo largo de este libro, hemos intentado demostrar que la coacción estatal no es imprescindible para solventar la práctica totalidad de las problemáticas que emergen dentro de una sociedad y sobre las que hoy interviene el Estado con mano férrea. La lógica y la evidencia histórica apuntan en una idéntica dirección: nuestras sociedades serían mucho más libres y prósperas si el Estado dejara de hacer casi todo lo que hoy viene haciendo. Tal vez el lector no coincida con una parte, o incluso con gran parte,

de los argumentos aquí expuestos, pero en todo caso sí debería resultar incontrovertido que la sociedad no se sumiría en un incontrolable caos que la abocara a la extinción si el Estado cesara su intervención en muchísimos ámbitos de nuestras vidas. A lo sumo podrá pensarse que, sin los presentes niveles de violencia estatal, varios problemas importantes de coordinación social se solventarían de un modo algo peor, pero desde luego no hay motivos sólidos para sostener que la sociedad no podría avanzar y prosperar en su ausencia: básicamente porque «ya» lo ha hecho en el pasado. Y si ello es así, si el Estado no está empleando la mínima coacción necesaria para solventar problemas de naturaleza extraordinaria, entonces el enorme intervencionismo

estatal actual quedaría, simple y llanamente, sin otra base que no fuera la violencia y la propaganda.

El propósito de este libro es justamente ése: mostrarle al lector por qué el hiperestado actual carece de justificación en los diversísimos ámbitos donde hace uso de su violencia contra la sociedad. En este sentido, éste no es un libro pragmático: aunque en muchos casos hayamos descendido al detalle práctico sobre cómo funcionarían ciertos mercados en ausencia de Estado, su propósito no es el de convencer al político gobernante de que promueva una agenda específica de reformas. No es en absoluto previsible que durante los próximos años, o incluso décadas, vayamos a contemplar una reducción del tamaño del Estado hasta el 5 por ciento del PIB. Pero no la veremos no porque no sea factible

iniciar de inmediato una gradual transición hacia el Estado mínimo similar a la bosquejada en el último capítulo: no la veremos porque, a día de hoy, la práctica totalidad de la población no la aceptaría bien por ceguera ideológica, bien por intereses oligárquicos.

De nada sirve, pues, descalificar las conclusiones alcanzadas tildándolas de «utópicas», ya que en el contexto actual de omnipresente aceptación del intervencionismo estatal son deliberadamente utópicas: éste es un libro dirigido a refutar toda la telaraña de errores y medias verdades empleadas por los aduladores del Estado para lograr una sumisión tácita de los ciudadanos a la macrocoacción estatal, por tanto, es un libro intencionadamente idealista.

Idealista porque, como digo, no aspira a revolucionar a medio plazo las prácticas del Estado, pero sí querría contribuir a revolucionar las ideas de los ciudadanos. Hoy la sociedad ha caído presa de un fortísimo Síndrome de Estocolmo que la lleva a considerar legítima casi cualquier intervención que acometa el Estado, cuando lo razonable sería que, por principio, considerara ilegítima casi cualquier intervención violenta. Y lo ha hecho, en gran parte, porque ha terminado creyéndose la muy falaz y propagandística consigna de «o Estado o caos». Justamente aquí es donde esta obra puede ser de utilidad: sin Estado no sólo no hay caos sino que tiende a emerger un orden respetuoso con nuestras libertades y catalizador de una mayor prosperidad.

Tal es, en su caso, la aportación pragmática que a largo plazo pudiere tener este libro: contribuir, aunque sólo sea marginalmente, a desplazar la frontera de la coacción estatal máxima tolerada por el ciudadano medio. Como decía Hayek, los liberales necesitamos de ideales para avanzar en la dirección de maximizar la libertad dentro de un marco social de relaciones voluntarias: son los ideales los que nos indican si nos estamos acercando o alejando de ese objetivo último que, por supuesto, debería ser el de desterrar toda forma de coacción institucionalizada de nuestro sistema de organización social. Carecer de ideales es carecer de rumbo y ser presa fácil de aquellas otras personas que sí los tienen y que desean marcarnos a todos el paso. Pero los ideales deben ir

acompañados de ideas y de evidencias sólidas si no quieren terminar degenerando en meros dogmas de fe.

Ojalá este libro contribuya a proporcionar algunas de esas ideas y evidencias y, al hacerlo, a reforzar el ideal de una sociedad libre.

Bibliografía

Acemoglu, Daron, *et alii*, *Can't We All Be More Like Scandinavians? Asymmetric Growth and Institutions in an Interdependent World*. NBER Working paper, 2012.

Acheson, Donald, *Independent Inquiry into Inequalities in Health Report*, The Stationery Office, 1998.

Acuña, Rodrigo, *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica*, Sura Asset Management, 2013.

Albalate, Daniel, y Bel, Germà, «Cuando la economía no importa: auge y esplendor de la Alta Velocidad en España», *Revista de Economía Aplicada*, vol. 19, 55 (2011).

Almuedo-Dorantes, Catalina, y De la Risa, Sara, «Complements or substitutes? Task specialization by gender and nativity in Spain», *Labor Economics*, vol. 18, 5 (2011).

Anderson, Terry L., y Leal, Donald R., *Ecología de mercado*, Unión Editorial, 1991 [1993].

Andreoni, James, y Payne, A. Abigail, «Is crowding out due entirely to fundraising? Evidence from a panel of charities», *Journal of Public Economics*, vol. 95 (2011).

Aoshima, Yaichi; Matsushima, Kazunari, y Eto Manabu, «Effects of government funding on R&D performance

leading to commercialisation», *International Journal of Environment and Sustainble Development*, vol. 12, 1 (2013).

Armentano, Dominick, *Antitrust and Monopoly,* Independent Studies in Political Economy, 1996.

Arrow, Kenneth J., «Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care», *The American Economic Review*, vol. 53, 5 (1963).

Barankay, Iwan, y Lockwood, Ben, «Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence From Swiss Cantons», *Journal of Public Economics*, 91 (5-6) (2007).

Barr, Nicholas, «Myths my Grandpa Taught me», *Three Banks review*, vol. 124 (1979).

—, «Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices», *International Social Security Review*, vol. 55, 2 (2002).

Bartholomew, James, *The Welfare State We are In*. Politico's Publishing, 2004.Becker, Gary, *Human Capital*, The University of Chicago Press, 1964.

Bartolomé, Isabel, *La industria eléctrica en España (1890-1936)*, Banco de España, 2007.

Beito, David T., *From Mutual Aid to the Welfare State: Fraternal Societies and Social Services, 1890-1967*, Univ of North Carolina Pr, 2000.

—, con Gordon, Peter, Tabarrok, Alex, *The Voluntary City: Choice, Community, and Civil Society*, The Independent Institute, 2002.

Bekkers, René, y Wiepking, Pamala, «Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly», *A Literature Review of Empirical Studies of Philanththropy*, 2010.

Benson, Bruce L., *Justicia sin Estado*, Unión Editorial, 1990 [2000]

—, «The Mythology of Holdout as a Justification for Eminent Domain and Public Provision of Roads», *The Independent Review*, vol. 10, 2 (2005).

—, «The Evolution of Eminent Domain», *The Independent Review*, vol. 12, 3 (2008).

Beveridge, William, *Voluntary Action*, G. Allen & Unwin, 1948.

Björnberg, Arne, *Euro Health Consumer Index 2012*, Health Consumer Powerhouse, 2012.

Black, Douglas, *Inequalities in Health*, Report of a research working group, DHSS, 1980.

Blevins, Sue A. «The Medical Monopoly: Protecting Consumers or Limiting Competition?», Cato Institute Policy Analysis, no. 246, 1995.

Block, Walter, *The Privatization of Roads & Highways*, Mises Institute, 2009.

Blonigen, Bruce, *Industrial Policy and Downstream Export Performance*, NBER Working Paper, 2013.

Bloom, Gerald *et alii*, «Markets, information asymmetry and health care: Towards new social contracts», *Social Science and Medicine*, Vol. 66, No. 10, 2008.

—, con Leonard, David K., «Institutional Solutions to the Asymmetric Information Problem in Health and Development Services for the Poor», *World Development*, vol. 48 (2013).

Boldrin, Michele, y Levine, David K., *Against Intellectual Monopoly*, Cambridge University Press, 2010

—, «The Case Against Patents», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, 1 (2013).

Bolin, Kristian, *et alii*, «Asymmetric Information and the Demand for Voluntary Health Insurance in Europe», NBER Working Papers, 2010.

Bolton, Gary E., y Katok, Elena, «An experimental test of the crowding out hypothesis: The nature of beneficent

behavior», *Journal of Economic Behaviour & Organization*, vol. 37, 3 (1998).

Bohlmark, Anders, y Lindahl, Mikael, *Independent Schools and LongRun Educational Outcomes - Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform*, CESifo Working Paper Series, 2012.

Borjas, George J., y Katz, Lawrence F., «The Evolution of the MexicanBorn Workforce in the United States», en *Immigration to the United States*. University of Chicago Press, 2007.

Brada, Josef C., «Privatization is Transition. Or is It?», *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, 2 (1996).

Bradley, Robert L., y Fulmer, Richard W., *Energy: The Master Resource*, Kendall Hunt Publishing, 2004.

Brander, James A.; Du, Qianqian, y Hellmann, Thomas F., *The Effects of Government-Sponsored Venture Capital: International Evidence*, NBER Working Paper, 2013.

Brander, James A., y Egan, Edward, Thomas F., *Government-Sponsored versus Private Venture Capital: Canadian Evidence*, NBER Working Paper, 2008.

Bravo-Pérez, Manuel, *et alii*, «Encuesta de Salud Oral en España 2005», *RCOE*, vol. 11 (2006).

Broten, Nicholas, «From Sickness to Death: The Financial Viability of the English Friendly Societies And Coming of the Old Age Pensions Act, 1875-1908», Working papers del Departamento de Historia de la London School of Economics, 2010.

Bryk, Anthony S.; Thum, Yeow Meng; Easton, John Q., y Luppescu, Stuart, *Academic Productivity of Chicago Public Elementary Schools: A Technical Report Sponsored by the Consortium on Chicago School Research*, Consortium on Chicago School Research, 1998.

Buchanan, James. M., «The Political Efficiency of General Taxation», *National Tax Journal*, vol. 46, 4 (1993).

Buchanan, James M., y Tullock, Gordon, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, 1962.

Buchmueller, TC *et alii*, *Advantageous selection in private health insurance: The case of Australia*, Centre for Health Economics Research and Evaluation, 2008.

Cardon, James H., Hendel, Igan, «Asymmetric Information in Health Insurance: Evidence from the National Medical Expenditure Survey», *The RAND Journal of Economics*, Vol. 32, No. 3., 2001.

Calzada, Gabriel; Merino, Raquel, y Rallo, Juan Ramón, «Study of the effects on employment of public aid to renewable energy sources», *Procesos de Mercado*, vol. 7, 1 (2010).

Caplan, Bryan, *The Myth of the Rational Voter*, Princeton University Press, 2008.

Cassaletto, John A., Gatt, Raymond, «Post-operative mortality related to waiting time for hip fracture surgery», *Injury*, Vol. 35, No. 2, 2004.

Cayón, Francisco, «Hidroeléctrica Española: un análisis de sus primeros años de actividad (1907-1936)», *Revista de Historia Económica*, vol. 20, N.º 2, 2002.

Christensen, Clayton, *The Innovator's Dilemma*, Harvard Business School Press, 1997.

—, *The Innovator's Prescription*, McGraw-Hill, 2008.

Coase, Ronald, «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, vol. 3 (1960).

Cochrane, John, «Time-Consistent Health Insurance», *The Journal of Political Economy,* vol. 103, 3 (1995).

—, *Health-Status Insurance: How Markets Can Provide Health Security*, Cato Institute, 2009.

Cohen, W.M., y Walsh, John P., «Public Research, Patents and Implications for Industrial R&D in the Drug, Biotechnology, Semiconductor and Computer Industries», *Capitalizing on New Needs and New Opportunities: Government-Industry Partnerships in Biotechnology and Information Technologies*, National Academy of Sciences Press, 2002.

Cole, Daniel H., Grossman, Peter, *The End of a Natural Monopoly*: *Deregulation and Competition in the Electric Power Industry*, Routledge, 2003.

Correa, Paulo; Andrés, Luis, y Borja-Vega, Christian, *The Impact of Government Support on Firm R&D Investments*, World Bank Policy Research Working Papers, 2013.

Cowen, Tyler, *In Praise of Commercial Culture*, Harvard University Press, 2000.

Credit Suisse, *Global Investment Returns Yearbook*, 2014.

Cuadrado, Pilar; Hernández de Cos, Pablo, e Izquierdo, Mario, «El ajuste de los salarios frente a las perturbaciones en España», *Boletín Económico del Banco de España,* 2 (2011).

Daunton, Martin, *Charity, Self-Interest And Welfare In Britain: 1500 To The Present*, Routledge, 1996.

David Paul A.; Hall, Bronwyn, y Toole, Andrew A., «Is public R&D a complement or a substitute for private R&D? A review of the econometric evidence», *Research Policy*, vol. 29 (2000).

Dawson, William Harbutt, *Social Insurance in Germany, 1883-1911*, Chrarles Scribner's Sons, 1912.

Demsetz, Harold, «Why Regulate Utilities?», *Journal of Law and Economics,* Vol. 11, No. 1, 1968.

De Mello, Luiz, *Can fiscal decentralization strengthen social capital*?, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2000.

De Soto, Hernando, *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*, Editorial Diana Sa, 2001 [2003].

Dilorenzo, Thomas, *How Capitalism Saved America,* Random House, 2005.

DiMasi, J. A.; Hansen, R. W., y Grabowski, H. G., «The price of innovation: new estimates of drug development costs», *Journal of Health Economics*, vol. 22 (2003).

Dokko, Jane K., «Does the NEA Crowd Out Private Charitable Contributions to the Arts?», *National Tax Journal*, vol. 62, 1 (2009).

Dolado, Juan José, y Felgueroso, Florentino, «Los efectos del salario mínimo: evidencia empírica para el caso español», *Moneda y crédito*, 204 (1997).

Dorsey, Pat, *The Five Rules for Successful Stock Investing*, Wiley, 2004.

Dowd, Kevin, *The Experience of Free Banking*, Routledge, 1992.

Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Brothers, 1957.

Dranove, David *et alii*, «How do Hospitals Respond to Negative Financial Shocks? The Impact of the 2008 Stock Market Crash», >*NBER Working Papers*, 2008.

Ehdaie, Jaber, *Fiscal decentralization and the size of the government: an extension with evidence from cross-country data*, The World Bank Policy Research Working Paper Series, 2001.

Elbitcoin.org, *Bitcoin: La moneda del futuro*, Unión Editorial, 2013.

Epstein, Richard, *Simple Rules for a Complex World*, Harvard University Press, 1995.

Eschholz, S. L., y Van Slyke, D. M., *New Evidence about Women and Philanthropy: Findings from metro Atlanta*, Women's Legacy, United Way of Metropolitan Atlanta, 2002.

Esplugas, Albert, *La comunicación en una sociedad libre*, Instituto Juan de Mariana, 2008.

—, «Drogas», en Rallo, Juan Ramón Rallo, *Un modelo realmente liberal*, Lid Editorial, 2012.

Fagan *et alii*, «Was The Gold Standard Really Destabilizing?», *Journal of Applied Econometrics*, vol. 23, 2 (2013).

Faguet, Jean-Paul, *Decentralization and Local Government Performance*, FAO, 1997.

Fang, Hanming *et alii*, «Sources of Advantageous Selection: Evidence from the Medigap Insurance Market», *Journal of Political Economy,* vol. 116, no. 2, 2008.

Farré, Lidia; González Libertad, Ortega, Francesc, «Immigration, Family Responsibilities and the Labor Supply

of Skilled Native Women», *IZA Discussion Paper 4265, Forschungsintitut zur Zukunft de Arbeit*, 2009.

Farrell, Diana *et alii*, *Accounting for the cost of US health care: A new look at why Americans spend more*, McKinsey Global Institute, 2008

Fedea, *Impulsar un cambio posible en el sistema sanitario*, 2009.

Federated Farmers of New Zealand, *Life After Subsidies*, 2005.

Feld Lars P.; Kirchgässner, Gebhard, y Schaltegger, Christoph A., «Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments», *Southern Economic Journal*, vol. 77, 1 (2010), pp. 27-48.

Feldstein, Martin, «Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation, *The Journal of Political Economy*, vol. 82, 5 (1974).

—, con Liebman, Jeffrey B., « Social Security», *Handbook of Public Economics*, vol. 4 (2002).

Fichte, Johann Gottlieb, *Discursos a la nación alemana*, Tecnos, 1807 [1988].

Fishman, Raymond, y Gatti, Roberta, «Decentralization and corruption: evidence across countries», *Journal of Public Economics*, vol. 83, 3 (2002).

Frey, Bruno, *La economía del arte*, Colección de estudios económicos n.º 18 de La Caixa, 2000.

—, con Eichenberger, Reiner, *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999.

—, «Creativity, Government and the Arts», *De Economist*, vol. 150, 4 (2002).

—, con Stutzer, Alois, «Environmental Morale and Motivation», *Psychology and Economic Behaviour*, Cambridge University Press, 2008.

—, con Steiner, Lasse, «World Heritage List: does it make sense?», *International Journal of Cultural Policy*, vol. 1, 19 (2011).

Frey, Carl Benedikt, y Osborne, Michael A, *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation*?, Working paper de la Oxford Martin School, 2013.

Fundación Isis, *Análisis de la situación 2013*, 2013.

Galán, Sofía, y Puente, Sergio, «Una estimación del impacto de las variaciones del salario mínimo sobre el empleo», *Boletín Económico del Banco de España*, diciembre (2012).

Galiani, Sebastian; Schargrodsky, Ernesto; Hanushek, Eric A. y Tommasi, Mariano, «Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality», *Economía*, vol. 2, 2 (2002).

Garret, Thomas A., y Rhine, Russell M., «Government Growth and Private Contributions to Charity», *Public Choice*, vol. 143, 1 (2010).

Gibson, Clark C.; McKean, Margaret A., y Ostrom, Elinor, *People and Forests*, MIT Press, 2000.

Gladstone, David, et alii, *Before Beverdige: Welfare Before the Welfare State*, Civitas, 1999.

Glaeser, Edward, *El triunfo de las ciudades*, Taurus, 2011.

Glewwe, Paul, y Jacoby, Hanan G., «Economic growth and the demand for education: is there a wealth effect?», *Journal of Development Economics*, vol. 74, 1 (2004).

Goodman, John C., *Priceless: Curing the Healthcare Crisis,* Independent Institute, 2012

Govindarajan, Vijay, y Ramamurti, Ravi, «Delivering World-Class Health Care, Affordably». *Harvard Business Review*, 2013.

Grabow, Colin, «If You Think Communism Is Bad For People, Check Out What It Did To The Environment», *The Federalist*, 13 de junio de 2014.

Gratzer, David, *The Cure: How Capitalism Can Save American Health Care*, Encounter Books, 2008.

Green, David, *Reinventing Civil Society,* Civitas, 1993.

Gruber, Jonathan, y Hungerman, Daniel M., «Faith-Based Charity and Crowd-Out During the Great Depression», *Journal of Public Economics*, vol. 91, 5-6 (2007).

Haley, George T., y Haley, Usha C. V., «The effects of patent-law changes on innovation: The case of India's pharmaceutical industry», *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 79, 4 (2012).

Hanushek, E. A., y Woessmann, L., «The Economics of International Differences in Educational Achievement», *NBER Working Papers 15949*, 2010.

Hanousek, Jan, y Kroch, Eugene A., «The two waves of voucher privatization in the Czech Republic: a model of learning in sequential bidding», *Applied Economics*, vol. 30, 1 (1998).

Hardin, Garrin, «The Tragedy of Commons», *Science*, vol. 162 (1968).

Harris, Bernard y Bridgen, Paul, *Charity and Mutual aid in Europe and North America since 1800*, Routledge, 2007.

Haseltine, William A., *Affordable Excellence: The Singapore Healthcare Story*, Brookings Institution Press, 2013.

Havrylyshyn, Oleh, y McGettigan, Donal, *Privatization in Transition Countries: A Sampling of the Literature*, IMF Working Paper, 1999.

Hayek, Friedrich, «Competition as a Discovery Procedure», *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, vol. 5, 3 (1968 [2002]).

Hazlett, Thomas W., «The Czech Miracle», *Reason*, (abril 1995).

—, con Rosston, Gregory L., «Comment of Thirty-Seven Economists, In the Matter of Promoting Efficient Use of Spectrum by Eliminating Barriers to the Development of Secondary Markets, Federal Communications Commission», WT Docket Nº 00-230 (2001).

—, con Ibarguen, Giancarlo, y Leighton, Wayne A., «Property Rights to Radio Spectrum in Guatemala and El Salvador: An Experiment in Liberalization», *George Mason Law & Economics Research Paper*, Nº 06-07 (2006).

Hedengren, David, Stratmann, Thomas, «Adverse vs. Advantageous Selection in Life Insurance Markets», SSRN Working Paper, 2012.

Herrera, Fernando, *Mitos sobre la regulación para la competencia*, Instituto de Estudios Económicos, 2012.

Herring, Bradley, y Pauly, Mark, «Incentive-compatible guaranteed renewable health insurance premiums», *Journal of Health Economics*, vol. 25, 3 (2006).

Herzlinger, Regina, *Consumer Driven Health-Care*, Jossey-Bass, 2004.

—, *Who Killed Health Care*, McGraw-Hill, 2007.

Hogan, William W., «Market-Based Transmission Investments and Competitive Electricity Markets» en Kleit, Andrew N., *Electric Choices,* The Independent Institute, 2007.

Houdailles J., y Blum A., «L'alphabétisation au XVIIIe et XIXeme siècle. L'illusion parisienne», *Population*, 6 (1985).

Huemer, Michael, *The Problem of Political Authority*, Palgrave Macmillan, 2012a.

—, «Against Equality and Priority», *Utilitas,* Vol. 24, No. 4, 2012b.

—, «In praise of Pasivity», *Studia Humana,* Vol. 1, No. 2, 2012c.

Huerta de Soto, Jesús, *Dinero, crédito bancario y ciclos económicos*, Unión Editorial, 1998.

Insull, Samuel, *Public Utilities in Modern Life: Selected Speeches*, 1924.

Irwin, Douglas, «Did Late-Nineteenth-Century U.S. Tariffs Promote Infant Industries? Evidence from the

Tinplate Industry», *The Journal of Economic History*, vol. 60, 2 (2000).

—, *Free Trade Under Fire*, Pricenton University Press, 2009.

Jackman, William, *The development of transportation in modern England,* William Cambridge University Press, 1916.

Jarrell, Gregg A., «The Demand for State Regulation of the Electric Utility Industry», *Journal of Law and Economics*, Vol. 21, No. 2, 1978.

Jasay, Anthony, *Justice and Its Surroundings*, Liberty Fund, 2002.

Johar, Meliyanni, Savage, Elizabeth, «Sources of advantageous selection: Evidence using actual health expenditure risk», *Economic Letters,* Vol. 116, No. 3, 2012.

Kander, Astrid et alii., *Power to the People: Energy in Europe over the Last Five Centuries*, Princeton University Press, 2014. Kelly, Daniel B., «The Public Use Requirement in Eminent Domain Law: A Rationale Based on Secret Purchases and Private Influence». *Cornell Law Review*, Vol. 92, No. 1 (2006).

Kessler, Daniel P., *Cost Shifting in California Hospitals: What Is the Effect on Private Payers*?, California Foundation for Commerce and Education, 2007.

Kneller, Richard, y Stevens, Philip A., «Frontier Technology and Absorptive Capacity: Evidence from OECD Manufacturing Industries», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 68 (2006).

Khemani, Stuti, *Decentralization and accountability: are voters more vigilant in local than in national elections*?, The World Bank Policy Research Working Paper Series, 2001.

Klein, Daniel, «The Voluntary Provision of Public Goods», *Economic Inquiry*, vol. 28 (1990).

Kling, Arnold, *Crisis of Abundance*, Cato Institute, 2008.

Krugman, Paul, «The Narrow and Broad Arguments for Free Trade», *The American Economic Review*, vol. 83, 2 (1993).

Kulasingam S. L. *et alii*, «Cost-effectiveness of extending cervical cancer screening intervals among women with prior normal pap tests», *Obstetrics & Gynecology*, vol. 107, 2 (2006).

Laguna Sánchez, María Pilar, y González Serrano, Lydia, *Libro blanco de la profesión de odontólogos y estomatólogos de Madrid*, Universidad Rey Juan Carlos, 2007.

Lee, Yong-Woo, «Asymmetric information and the demand for private health insurance in Korea», *Economic Letters*, Vol. 116, No. 3, 2012.

Leonard, Kenneth, «When both states and markets fail: asymmetric information and the role of NGOs in African health care», *International Review of Law and Economics*, Vol. 22, No. 1, 2002.

Leoni, Bruno, *La libertad y la ley*, Unión Editorial, 1961 [2010].

McPherson, MA. y Nieswiadomy, ML., «African elephants: the effect of property rights and political stability», *Contemporary Economic Policy*, Vol. 18, No. 1, 2000.

Maddison, Angus, *Historical Statistics of the World Economy*, 2010.

Marcos, Francisco, y Santaló, Juan, *Regulation, Innovation and Productivity*, Instituto de Empresa Business School, 2010.

Marlow, «Fiscal Decentralization and Government size», *Public Choice*, 56 (1998).

Mas, Matilde, y Cucarella, Vicente, *Series históricas del capital público en España y su distribución territorial (1900-2005)*, Fundación BBVA, 2009.

Mas, Nuria, Cirera, Laia, Viñolas, Guillem, «Los sistemas de copago en Europa, Estados Unidos y Canadá: implicaciones para el caso español», *Documento de investigación del IESE Business Schoool,* 2011.

Mazzucato, Mariana, *The Entrepreneurial State*, Anthem Press, 2013.

McKenzie, Evan, «Common-Interest Housing in Communities of Tommorrow», *Housing Policy Debate*, vol. 14, 1-2 (2003).

Meer, Jonathan, West, Jeremy, «Effects of the Minimum Wage on Employment Dinamycs», *NBER Working Papers*, 2013.

Menger, Carl, «El origen del dinero», *The Economic Journal*.

Merino, Raquel, *En defensa del derecho de información del paciente*, Instituto Juan de Mariana, 2006*a*.

—, *Una sociedad de propietarios*, Instituto Juan de Mariana, 2006*b*.

Ministerio de Sanidad, *Informe para el análisis del gasto sanitario*, 2005.

Mises, Ludwig von, *Socialism: An Economic and Sociological Analysis,* Mises Institute, 1922 [2009]

Moore, Adrian T., y Bakaler, Ted, «Do Economists Reach a Conclusion on Taxi Deregulation?», *Econ Journal Watch*, vol. 3, 1.

Morris, Susannah, «The greatest philanthropic tradition on earth? Measuring the extent of voluntary activity in London, 1874-1914», artículo presentado en *Voluntary Action History Society Seminar*, 2006.

Murray, Charles, *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, Basic Books, 1983.

Nardinelli, Clark, «Child Labor and the Factory Acts», *The Journal of Economic History*, vol. 40, 4 (1980).

National Endowment for the Arts, *How the United States Fund the Arts*, 2007.

—, *Now a Nation Engages with Art*, 2012.

National Science Board, *Science and Engineering Indicators*, 2012.

Neumark, David, y Salas, J. M. Ian, «Revisiting the Minimum WageEmployment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?», *NBER Working Papers, 2013*.

Newmark, David, y Wascher, William, *Minimum Wages*, The MIT Press, 2010.

Newby, Howard, *The National Trust: The Next Hundred Years*, National Trust, 1995.

Nieto, Mariano, y Quevedo, Pilar, «Absorptive capacity, technological opportunity, knowledge spillovers, and innovative effort», *Technovation,* vol. 25, 10 (2005).

OCDE, *International Migration Outlook*, 2013a. —, *Health at a Glance*, 2013b.

Ostrom, Elinor, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, 1990.

—, «Collective Action and the Evolution of Social Norms», *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, 13 (2000).

Olson, Marcur, «The principle of "fiscal equivalence": the division of responsabilities among different levels of government», *The American Economic Review*, vol. 59, 2 (1969).

Pack, Howard, y Saggi, Kamal, *The case for industrial policy: a critical survey*, The World Bank Policy Research Working Paper Series, 2006.

Patel, Reena, *The State of Oral Health in Europe*, Better Oral Health European Platform, 2012.

Pavitt, Keith, «The Inevitable Limits of EU R&D Funding», *Research policy: policy and management studies of science, technology and innovation*, vol. 27 (1998).

Plomp, J. *et alii*, «Death on the waiting list for cardiac surgery in the Netherlands in 1994 and 1995», *Heart*, Vol. 81, No. 6, 1999.

Plotnick, Robert D. *et alii*, *The Twentieth Century Record of Inequality and Poverty in the United States*, University of Wisconsin Institute, 2000.

Polonsky, Michael J.; Shelley, Laura, y Voola, Ranjit, «An Examination of Helping Behavior—Some Evidence from Australia», *Journal of Non-profit & Public Sector Marketing*, vol. 10, 2 (2002).

Powell, Benjamin, «State Development Planning: Did it Create an East Asian Miracle?», *Review of Austrian Economics*, Vol. 18, No. 3-4, 2005.

Prentice, Julia C., Pizer, Steven D., «Delayed Access to Health Care and Mortality», *Health Services Research,* Vol. 42, No. 2007

Psacharopoulos, George, y Patrinos, Harry A., « Returns to investment in education: a further update», *Education Economics*, vol. 12, 2 (2004).

Quintanilla, Ximena, *Did Chileans Maximize Pensions When Choosing Between PAYG and DC*?,

Documento de trabajo nº 46 de la Superintendencia de Pensiones, 2011.

Radford, R. A., «The Economic Organization of a P.O.W. Camp», *Economica*, Vol. 12, No. 48, 1945.

Rallo, Juan Ramón, *Una alternativa liberal para salir de la crisis*, Deusto, 2012.

—, con Rodríguez Braun, Carlos, *El liberalismo no es pecado: la economía en cinco lecciones*, Deusto, 2011.

Ray, Brian D., *Home educated and now adults: Their community and civic involvement, views about homeschooling, and other traits*, National Home Education Research Institute, 2004.

—, *Homeschool Progress Report*, HSLDA, 2009.

Roine, Jesper; Waldenström, Daniel, «Wealth concentration over the path of development: Sweden, 1873 - 2006» The Scandinavian Journal of Economics, vol. 111, 1 (2009)

Romer, Paul, *Technologies, Rules, and Progress: The Case for Charter Cities*, Center for Global Development, 2010.

Rothbard, Murray, «The Myth of Neutral Taxation», *The Cato Journal*, 1981.

—, *A History of Money and Banking in the United States*, Mises Institute, 2002.

Sauré, Philip, «Revisiting the infant industry argument», *Journal of Development Economics*, vol 84, 1 (2007).

Shleifer, Andrei, *Seven things I learned about transition from communism*, Voxeu.org, 2012.

Siegel, Jeremy, *Stocks for the Long Run*, McGraw Hill, 1998.

Siegelman, Peter, «Adverse Selection in Insurance Markets: An Exaggerated Threat» *Pub-Law Research Paper No. 27*, 2003.

Simmons, Walter O., y Emanuele, Rosemarie, «Does Government Spending Crowd Out Donations of Time and Money», *Public Finance Review*, vol. 32, 5 (2004).

Stubbs, Tyler, *Municipal Privatization: A Case Study of Sandy Springs, Georgia*, Florida Atlantic University, 2008.

Taleb, Nicholas Nassim, *Antifragilidad*, Paidos Ibérica, 2013.

Tiebout, Charles, «A Pure Theory of Local Expenditures», *The Journal of Political Economy*, vol. 64, 5 (1956).

Tooley, James, y Dixon, Pauline, *Private School for the Poor*, Cato Institute, 2005.

Troesken, Werner, «The Letters of John Sherman and the Origins of Antitrust», *The Review of Austrian Economics*, Vol. 15, No. 4, 2002.

Tumennasan, Bayar, *Fiscal Decentralization and Corruption in the Public Sector*, tesis en la Georgia State University, 2005.

VanDoren, Peter M., «The Deregulation of the Electricity Industry», *Cato Policy Analysis,* No. 320, 1998.

Vilar, Margarita, «La cobertura social a través de los socorros mutuos obreros, 1839-1935. ¿Una alternativa al Estado para afrontar los fallos de mercado?», en Pons, Jerònia, Silvestre, Javier, *Los orígenes del Estado de Bienestar en España,*

1900-1945: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.

Volkerink, Bjorn; De Bas, Patrick, y Van Gorp, Nicolai, *Study of regulatory restrictions in the field of pharmacies*, ECORYS Nederland BV, informe para la Comisión Europea, 2007.

Weisbach, David A., y Bankman, Joseph, «The Superiority of an Ideal Consumption Tax over an Ideal Income Tax», *Stanford Law Review*, vol. 58, 5 (2006).

West, E. G., «Literacy and the Industrial Revolution», *The Economic History Review*, vol. 31, 3 (1978).

Whaples, Robert, «Where Is There Consensus Among American Economic Historians? The Results of a Survey

on Forty Propositions», *The Journal of Economic History*, vol. 55, 1 (1995).

Yusuf, Shahid, «The East Asian Miracle at the Millennium», en Stiligtz, Joseph y Yasuf, Shahid, *Rethinking the East Asia Miracle*, World Bank y Oxford University Press, 2001.

Agradecimientos

Me gustaría agradecer a algunos amigos los muy valiosos comentarios que me proporcionaron tras la lectura de este libro. Ángel Alberich, Miguel Anxo Bastos, Francisco Capella, Albert Esplugas, Gonzalo Melián, Adrià Pérez Martí o José Luis Ricón han contribuido a enriquecer su contenido. Cualquier error presente en el texto es de mi entera responsabilidad.

Notas

* Sobre cómo el Estado termina siendo instrumentalizado por políticos, burócratas y grupos de presión, puede leerse Buchanan y Tullock (1962). Para estudiar la ignorancia racional de los votantes, Downs (1957) y para la reflexión sobre la irracionalidad del votante, Caplan (2008).

* Sobre la evidencia de cómo los gobiernos locales se ajustan mejor a las necesidades, Faguet (1997); sobre la mejora de los servicios públicos, Barankay y Lockwood (2007); sobre la exigencia de los electores, Khemani (2001); sobre el menor tamaño del gasto público y de los impuestos, Marlow (1988), Ehdaie (2001) y Lars *et alii* (2010); sobre la mejora del capital social, De Mello (2000); Fishman y Gatti (2002) y Tumennasan (2005).

* Estudios más exhaustivos sobre los distintos casos de exitosa administración comunal de los ecosistemas pueden encontrarse en Ostrom (1990), Anderson y Leal (1991) y Gibson, Mckean y Ostrom (2000). Para un estudio detallado sobre las características de las normas de estas instituciones, Ostrom (2000).

* Para una crítica más extensa al argumento de la necesidad de la expropiación forzosa puede consultarse: Benson (2005), Kelly (2006) y Block (2009). Para un análisis de su origen histórico nada vinculado con la necesidad de superar un presunto «fallo de mercado»: Benson (2008).

* Tanto Klein (1990) como Jackman (1916) coinciden en este punto. Jackman, por ejemplo, constata que «la línea de ferrocarril entre Liverpool y Manchester se construyó en aras del bienestar general y no del beneficio privado, dado que nadie podía suscribir más de diez acciones». Daniel Klein recuerda que la mayoría de las acciones de las carreteras privadas de Nueva Inglaterra eran adquiridas por la comunidad local donde la carretera iba a construirse.

* Para un análisis más detallado sobre cómo el intervencionismo estatal genera los ciclos económicos, puede consultarse en Rallo y Rodríguez Braun (2011).

* Para una reflexión más amplia de la utilidad de las distintas estrategias competitivas en un mercado libre, Rallo y Rodríguez Braun (2011). Una crítica sistemática a la mal llamada legislación antimonopolio se halla en Armentano (1996).

* La mayoría de argumentos contra el libre comercio pueden encontrarse refutados en Irwin (2009). En contra del argumento de la industria naciente, Irwin (2000) y Sauré (2007).

* Sobre el consenso en torno a que fue el crecimiento económico quien propició la reducción de la jornada laboral, véase Whaples (1995). Sobre la desaparición del trabajo infantil como consecuencia del crecimiento económico, Nardinelli (1980).

* El estudio más completo a propósito de los efectos de los salarios mínimos puede encontrarse en Neumark y Wascher (2007). A su vez, en Neumark y Salas (2013) puede hallarse una crítica a las conclusiones y a la metodología de los estudios más recientes que pretenden demostrar, en contra de la evidencia mayoritaria, que el salario mínimo no destruye empleo o que sus efectos netos son positivos.

[*] Sobre la influencia nula o positiva de la inmigración sobre los salarios, puede estudiarse tanto el caso de Estados Unidos, en Borjas y Katz (2007), como el de España, en Almuedo-Dorantes y De la Risa (2011). El efecto de la inmigración de incrementar la población activa local gracias al abaratamiento del servicio doméstico puede encontrarse en Farré *et alii* (2009). Y su repercusión fiscal positiva en OCDE (2013a).

* Una alta financiación pública de proyectos intensivos en I+D suele ir asociada con una menor creación de valor, con un mayor fracaso en la salida a bolsa de estos proyectos y con mayores dificultades para comercializar los nuevos productos (Brader *et alii*, 2008, 2013; Aoshima *et alii*, 2013).

* Un resumen de la literatura puede encontrarse en Correa *et alii* (2013). Para una visión más escéptica sobre los efectos complementarios y aditivos de la I+D pública David, Hall y Toole (2000).

[*] Una revisión de los elementos que determinan el éxito en PISA, entre los que se hallan la autonomía y la competencia con el sector privado, puede hallarse en Hanushek (2010). La relevancia de estos factores para Suecia puede estudiarse en Bohlmark y Lindahl (2012); para Chicago, en Bryk *et alii* (1998); y para Argentina, en Galiani *et alii* (2002).

* Sobre cómo las subvenciones estatales merman la motivación intrínseca del artista, puede consultarse Frey (2002). Sobre cómo desplazan las donaciones privadas al arte, Dokko (2009). Para la comparativa entre Estados Unidos y Francia, National Endowment for the Arts (2007).

* Cita recogida en Gratzer (2008).

[*] Los datos comparativos de la industria odontológica española con el resto de Europa pueden consultarse en distintas fuentes: Bravo-Pérez (2006), Laguna Sánchez y González Serrano (2007), Patel (2012) y OECD (2013b).

* En su exhaustiva revisión de la literatura sobre motivaciones filantróplicas, Bekkers y Wiepking (2010) consideran que, antes de que el potencial donante efectúe su análisis coste-beneficio sobre la conveniencia de esta ayuda, es necesario que perciba la existencia de necesidades merecedoras de ayuda y que alguien (generalmente fundaciones u ONG) le soliciten ayuda.

* Afortunadamente, muchas de las medidas necesarias para superar la crisis en España van en la dirección de reducir el peso del Estado en la economía, facilitando la ulterior transición. Para un catálogo de medidas sobre cómo superar las crisis puede consultarse mi anterior libro *Una alternativa liberal para salir de la crisis* (Deusto, 2012).

* Justamente, uno de los libros de Economía que más impacto real han tenido en el planeta durante las últimas décadas fue *El misterio del capital*, de Hernando de Soto, quien propuso que los Estados de los países en desarrollo comenzaran a reconocer los derechos informales de propiedad que existían en sus sociedades para así sentar las bases de una economía moderna.

Una revolución liberal para España
Juan Ramón Rallo

Deusto es un sello editorial de Centro Libros PAPF, S. L. U.
Grupo Planeta, Av. Diagonal, 662-664, 08034 Barcelona (España)
www.planetadelibros.com

Primera edición en libro electrónico (epub): marzo de 2014

ISBN: 978-84-234-1899-2 (epub)

Conversión a libro electrónico: Newcomlab, S. L. L.
www.newcomlab.com